

# Digitala tjänster: från policy till slutanvändare

*Leif Sundberg, Katarina L. Gidlund, Aron Larsson, Sara Nyhlén*



**Författare:** Leif Sundberg, Katarina L. Gidlund, Aron Larsson, Sara Nyhlén  
**Titel:** Digitala tjänster: från policy till slutanvändare  
**Utgiven av:** Mittuniversitetet, 2020  
ISBN 978-91-88947-45-1

© Författarna och Mittuniversitetet 2020  
**miun.se**

Mittuniversitetet  
2020



# **Digitala tjänster: från policy till slutanvändare**

En förstudie.

**Leif Sundberg**  
**Katarina L. Gidlund**  
**Aron Larsson**  
**Sara Nyhlén**

## Innehållsförteckning

<b>Del 1: Sammanfattning och utgångspunkter .....</b>	<b>2</b>
1.1 Sammanfattning .....	3
1.2 Inledning .....	6
1.3 Teoretiska utgångspunkter .....	8
1.4 Metod .....	11
<b>Del 2: Policyanalyser .....</b>	<b>14</b>
<b>Del 3: Workshop med politiker och kommunledning .....</b>	<b>27</b>
3.1 Det som görs och inte görs .....	28
3.2 De som nås och inte nås .....	30
<b>Del 4: Användning av digitala tjänster .....</b>	<b>36</b>
2.1 Det interna perspektivet .....	36
2.2 Det externa perspektivet .....	49
<b>Del 5: Slutsatser, rekommendationer och fortsatt forskning .....</b>	<b>67</b>
5.1 Nästa generations tjänsteutveckling .....	67
5.2 Förslag till fortsatt forskning .....	71

## Del 1: Sammanfattning och utgångspunkter

Denna förstudie har tagits fram genom ett samarbete mellan Mittuniversitetet och Timrå Kommun. Syftet med förstudien är att identifiera och förstå digitaliseringens avsedda nyttor i strategier, nyttors skapande i praktiker, samt nyttors tillgodogörande i användning. Ett särskilt fokus kommer att läggas på demokratiska aspekter av digitaliseringsprocessen.

Offentlig sektor spenderar åtskilliga miljarder på digital teknik varje år (den exakta siffran varierar något beroende på hur man räknar. Enligt E-delegationen uppgick summan till 46.5 miljarder 2012). Trots stora investeringar, ett omfattande policyarbete under decennier, och relativt mycket forskning, är förståelsen för vilka nyttor dessa investeringar för med sig inte särskilt utvecklad. Potentiella nyttor nämns ofta i både offentliga dokument och forskning, men det behövs fortfarande forskning om vilka nyttor som realiserar, och för vem.

En delmängd av digital teknik är så kallade digitala tjänster, även benämnda "e-tjänster". Sådana tjänster används av myndigheter och kommuner att interagera med medborgare och företag. Utvecklingen av digitala tjänster i Sverige tog fart i slutet på 1990-talet i och med Internets spridning. En digital tjänst kännetecknas ofta av ett formulär som fylls i på en hemsida, där medborgaren använder t.ex. BankID för att identifiera sig mot en myndighet / kommun. Ett exempel på en digital tjänst är Skatteverkets deklaration.

Förstudien består av fem delar:

Del 1: I denna inledande del ges först en sammanfattning av innehållet i rapporter, följt av inledning och teoretiska / metodologiska utgångspunkter.

Del 2 innehåller policyanalyser av dokument som är relevanta för offentliga aktörers arbete med digitala tjänster.

I Del 3 presenteras resultat från en workshop som syftade till att synliggöra det som görs och inte görs, och de som nås respektive inte nås med digitala tjänster.

Del 4 består av resultat från mätningar av användningen av digitala tjänster. Här har vi dels undersökt hur användningen av olika digitala tjänster ser ut jämfört med andra kanaler, men även vilka värden som anställda respektive medborgare ser med Timrå kommuns tjänster. En annan viktig del i Del 4 är en enkätundersökning riktad till icke-användare där vi frågar varför de valt att inte använda de digitala tjänsterna.

Förstudierapporten avslutas i Del 5, som består av input till Timrå kommuns strategiska arbete med digitala tjänster: "Nästa generations tjänsteutveckling".

## 1.1 Sammanfattning

Utvecklingen av digitala tjänster i Timrå kommun har dels skett genom interna initiativ, men även genom samarbeten med andra kommuner, såsom RIGES 2011-2014 och eSamverkan från 2014.

Denna förstudie bygger på multi-disciplinär forskning som inkluderar kvalitativ data från intervjuer, statistisk analys av enkäter, litteratur- och policystudier, och normcirkelar i workshopform. Följande leveranser har genomförts inom ramen för studien:

- Policyanalyser (internationell, nationell, regional)
- En workshop med politisk ledning och chefer
- Intervjuer med anställda inom Timrå Kommun
- Enkät till anställda inom Timrå Kommun
- Översikt över användning av digitala tjänster
- Enkät till användare (av digitala tjänster)
- Enkät till icke-användare

Policyanalyserna har bidragit med kritiska perspektiv på hur digital teknik ofta framställs som en given lösning på samhällsproblem. Policys på nationell nivå präglas ofta av teknikoptimism, vilket leder till att tekniken eller de problembilder som målas upp inte ifrågasätts.

Syftet med workshoppen var att synliggöra det som görs och inte görs med digitalisering, och även reflektera över de som nås och inte nås via digital teknik. Från workshoppen kom konkreta exempel på hur Timrå kommun kan arbeta med digitala tjänster via t.ex. "business case" fram.

Resultaten från användardata visar att användningen av Timrås digitala tjänster är ojämnt fördelade mellan olika typer av tjänster. Många medborgare föredrar fortfarande traditionella kanaler. Användningen av digitala tjänster tenderar dock att öka över tid. En iakttagelse är att kvinnor använder digitala tjänster i högre utsträckning än män. Det är dock skillnad på olika typer av tjänster: till exempel använder kvinnor tjänster relaterade till barn och utbildning i högre utsträckning, medan män är de mest frekventa användarna av tjänster inom bygg, boende och miljö. Användningen skiljer sig även mellan olika åldersgrupper.

Under intervjuer med anställda, framförallt handläggare, identifierades två gap: 1. Mellan vad som upplevs som "centrala kommunen" (kommun- och förvaltningsledning) och verksamheten "på golvet" gällande a) diskussioner om nyttor och risker och b) koppling till aktuella policys. 2. Vilka kanaler som används av icke-användare.

Enkäten till Timrå kommuns personal visade att de associerar digitala tjänster med värden i följande prioriteringsordning: 1. service 2. effektivitet 3. professionalism 4. engagemang / demokrati. Det fanns dock signifikanta skillnader mellan hur olika grupper uppfattade och värderade tjänsterna: chefer tenderade att se större nyttor och lägre risker än övriga respondenter, och anställda på socialförvaltningen såg större nyttor och lägre risker än anställda vid barn- och utbildningsförvaltningen. En plausibel förklaring till skillnaderna mellan förvaltningarna återfinns i stycket nedan där det framgår att flera användare har synpunkter på skolans tjänster, vilket rimligtvis personalen på barn- och utbildningsförvaltningen får ta del av.

Användarenkäten visade att det största värdet användarna ser med de digitala tjänsterna är att de sparar tid. Många användare är relativt nöjda med Timrås digitala tjänster, men det finns utrymme för förbättringar vad gäller design, det vill säga hur tjänsterna är utformade: flera användare hade synpunkter på skolans tjänster, och utformningen av kommunens hemsida.

I enlighet med tidigare forskning visar resultaten att många icke-användare har lägre utbildning än användarna, och flera icke-användare var även nysvenskar. Många icke-användare använder inte digitala tjänster för att de inte vet hur de går tillväga. Flera av dessa uppger att de skulle vilja lära sig hur man använder tjänsterna. Andra anledningar till att de valt alternativa kanaler är att de inte känner till de digitala tjänsterna, de upplever blanketter som enklare, de har inte tillgång till rätt teknik (t.ex. BankID), och/eller föredrar personliga möten.

Utifrån dessa delstudier har följande sex rekommendationer formulerats, och inkorporerats i ett ordnande ramverk (Figur 1.1).

*Rekommendation 1 (samhälle):* Var tydlig med vilket syfte en specifik digital tjänst ska fylla. Det gör det meningsfullt för både anställda och medborgare att använda tjänsten. Detta kan med fördel förankras på policynivå.

*Rekommendation 2 (samhälle):* Resultaten och metoden från workshoppen kan med fördel inkorporeras i verksamheten för att skapa förståelse för vad som "görs och inte görs", hur och för vem. Ett konkret förslag från workshoppen var att utveckla ett "business case" för varje tjänst, och där kan med fördel formell metodik tillämpas (t.ex. Business canvas).

*Rekommendation 3 (saker):* Kontinuerlig uppföljning av kanalanvändning. Inkorporera funktioner för uppföljning i aktuella system. Här kan med fördel statistikfunktionen från Open ePlatform utvecklas, och kompletteras med data från de interna systemen. På så sätt kan data genereras om hur olika kanaler används, och om denna användning skiljer sig åt mellan olika grupper av medborgare.

*Rekommendation 4 (sätt):* Utveckla en kanalstrategi och kommunicera den till personalen. Här inkluderas både digitala kanaler, blanketter, och fysiska möten. Om digitalisering och automatisering innebär lägre tillgänglighet till fysiska kanaler kommer redan marginaliserade grupper att få det ännu svårare.

*Rekommendation 5 (sätt):* Fånga upp perspektiv från olika grupper av anställda (chefer och anställda) och förvaltningar (social- och barn- och utbildningsförvaltningen), för att få en bredd vad gäller värden och risker.

*Rekommendation 6 (saker):* Utveckla förutsättningar för inkluderande design, och tjänster för ökat demokratiskt engagemang. Ett utvecklat serviceideal förutsätter att man vet vad medborgarna vill.

Dessa rekommendationer har som nämndes ovan inkorporerats i ett ordnande ramverk (Figur 1.1) baserat på forskning om vad teknik "är" (samhälle, sätt, och saker) och aktuellt arbete med mognadsmodeller för digitalisering. Ramverket utgår från att teknik kan förstås på tre "nivåer": en samhällsnivå där tekniken förväntas lösa vissa problem, eller uppnå vissa effekter. Vidare möjliggör tekniken ofta att vi kan jobba på nya sätt, vilka kan upplevas som mer eller mindre meningsfulla av användaren. Om en användare vet varför (till exempel vilken utmaning tekniken förväntas lösa) de förväntas jobba på ett nytt sätt är sannolikheten större att de finner det nya arbetssättet meningsfullt. Nivån längst ner i ramverket, "saker" är de ting vi är omgivna av. Dessa saker kan antingen stödja utmaningar och arbetssätt, eller störa dessa. En digitalt mogen organisation kan röra sig upp och ned i ramverket, med välgrundade utmaningar, meningsfulla arbetssätt, och saker som stödjer dessa. Vidare har organisationen de förutsättningar som krävs (arbetsformer, förståelse, resurser) för att genomföra vissa prestationer (eller, aktiviteter), som kan leda till att nyttor och värden realiserats (läses från vänster till höger i ramverket).



Dimensioner	Förutsättningar	Prestationer	Nyttor (+/-)
Samhälle	Arbetsformer som stödjer medvetenhet om utmaningar.	T.ex. styrdokument med tydliga och välgrundade utmaningar.	+ Utmaningen adresseras (tydligt) och hanteras - Utmaningen negligeras eller försvåras
Sätt	Väl förankrad förståelse för vad som leder till förbättringar.	T.ex. tydliga underlag och legitima arbetsformer (vilka upplever x som en förbättring?)	+ Arbetsformer (internt och externt) som tydligt kopplas till utmaning (förbättring). - Arbetsformer (internt och externt) som inte förstås som meningsfulla.
Saker	Resurser (ekonomiska och kompetensmässiga) att upphandla / designa.	T.ex. digitala stöd med tydlig koppling till utmaning och förbättring.	+ Digitala artefakter som stödjer arbetsformerna (användvärda). - Digitala artefakter som stör arbetsformerna.

Figur 1.1: Ordnande ramverk för digitala tjänster.

Resultaten i förstudien har tagits fram med hjälp av anställda och medborgare i Timrå kommun. Vi som jobbat med studien önskar rikta ett stort tack till er som tagit er tid att planera studien, svara på enkäter, ställa upp på intervjuer och delta i workshoppen. Utan er hjälp hade denna studie inte varit möjlig!

## 1.2 Inledning

Denna förstudie har tagits fram genom ett samarbete mellan Mittuniversitetet och Timrå Kommun. Området som behandlas i studien är digitala tjänster, som kommer att beskrivas närmare i detta kapitel.

Syftet med förstudien är att identifiera och förstå digitaliseringens avsedda nyttor i strategier, nyttors skapande i praktiker, samt nyttors tillgodogörande i användning. Ett särskilt fokus kommer att läggas på demokratiska aspekter av digitaliseringsprocessen.

### Digitala Tjänster

Offentliga digitala tjänster, även benämnda "e-tjänster" är ett sätt för myndigheter och kommuner att interagera med medborgare och företag. Lindgren och Jansson (2013) karaktäriserar offentliga digitala tjänster som offentliga (till skillnad från privata), elektroniska (eller, digitala), och immateriella (till skillnad från varor). Syftet och utförande av varierar mellan olika tjänster, och de kan skilja sig åt vad gäller design och komplexitet (Lindgren och Melin, 2017). Digitala tjänster kännetecknas inte sällan av formulär på en hemsida, där användaren av tjänsten identifierar sig med t.ex. Bank ID för att sedan fylla i ytterligare uppgifter av vikt för den specifika tjänsten. Vissa

uppgifter kan även vara förfyllda baserat på användarens identitet. Informationen hämtad från medborgarna kan sedan användas i kommunens interna system, och bli föremål för automatisering.

Utvecklingen av digitala tjänster i Sverige tog fart i slutet på 1990-talet i och med Internets spridning. Det övergripande målet var att skapa den så kallade 24-timmarsmyndigheten, där informationsteknik, IT, skulle leda till ökad effektivitet och service inom offentlig sektor. Flera utredningar och kommissioner tillsattes för att styra riktningen för tekniken.

Idag har begreppet "digitalisering" blivit vanligt när man talar om digital teknik: ibland används ordet i bestämd form, digitaliseringen, och ofta som verb: man digitaliserar. Då och då händer det även att något blir digitaliserat, eller digitaliseras. Vad är då digitalisering? På engelska kan man tala om digitization respektive digitalization. Digitization innebär omvandling av analoga processer till digitala: det har offentlig sektor gjort sedan 1960-talet (se, t.ex. Sundberg 2019). Digitalization är ett bredare begrepp som omfattar de strukturomvandlingar som sker i samhället som en effekt av ökad digitization (se, Brennen och Kreiss, 2014).

### **Tjänsteutveckling i Timrå kommun**

Utvecklingen av digitala tjänster i Timrå kommun ingår i ett gemensamt, regionalt grepp tillsammans med närliggande kommuner. Initialt var detta arbete styrt av mångdålig för att inledningsvis få igång aktiviteter med syfte att bygga erfarenhet och kompetens kopplat till satsningen på Open ePlatform. Parallellt har arbetet alltmer fokuserat på metoder för att fånga behov hos medborgare och utveckla tjänster och funktionalitet utifrån dessa. Arbetet har sammantagit drivit utveckling av mer effektiva processer där kommunen infört automationer och integrationer – med syfte att skapa värde både för medborgare och den egna organisationen

Det går att särskilja tre större plattformar: Open ePlatform, som är ett resultat av RIGES-projektet som var ett samarbete mellan fem kommuner som avslutades 2014 och nu drivs vidare inom ramen för eSamverkan (se mer information nedan). De två andra plattformarna utgörs av Barn- och utbildningsförvaltningens e-tjänster för förskola och skola (Edwise och Tieto), och Socialförvaltningens tjänster för ekonomiskt bistånd (Life Care). Bägge dessa förvaltningar har även tjänster inom Open ePlatform. Tjänsterna inom Open ePlatform utvecklas av kommunerna själva och det finns möjlighet att exportera och importera skapade formulär mellan kommuner som använder samma plattform.

De senaste åren har följande satsningar och projekt genomförts:

RIGES 2011-2014: Fem kommuner i Västernorrland gick samman i ett EU-projekt och utvecklade en e-tjänsteportal baserad på öppen källkod (Open ePlattform), med tillhörande e-tjänster (11 e-tjänster inom bygg/livsmedel). Inom projektet utvecklades även en publik informationskarta, "Bygg- och exploateringskartan". Projektet digitaliserade (vektorerade) också kommunernas samtliga detaljplaner i en gemensam planbestämmelsedatabas; en informationsmängd som ingår i Bygg- och exploateringskartan.

För att utveckla och förvalta resultaten från RIGES samverkar Västernorrlands läns kommuner och Nordanstig (Hudiksvall var med 2014-2019) via den gemensamma organisationen eSamverkan (2014-2019, nuvarande överenskommelse gäller 2020-2022). Syftet är att hitta utvecklingsprojekt och finansiering för digitaliseringsinsatser i regionen, vara samtalspart till andra organisationer, arbeta med digital mognad och omställning samt vara delaktig i forskning inom området.

Parallellt har två lokala digitaliseringsprojekt i Timrå kommun fortlöpt: Digital Verksamhetsutveckling och Innovativa Digitala Tjänster (där denna rapport utgör en del under projektmål "nyttoanalys"). Båda projekten har haft som ett syfte att bygga en kapacitet i ordinarie organisation inom hård och mjuk infrastruktur för att kunna ta emot och förvalta det resultat som produceras i e-samverkansprojektet och nationella satsningar.

### 1.3 Teoretiska utgångspunkter

#### Vad är teknik?

Ovan diskuterades begreppet digitalisering som hastigast, och vi skiljde på digitization och digitalization. Då blev det klart att digitalisering ofta handlar om mer än bara "saker": vi behöver ett bredare teknikbegrepp för att kunna komma upp på en samhällsnivå eftersom teknikutveckling inte är något som sker i isolering. Men vi kan ändå börja med sakerna: vi är ju trots allt omringade av dem. När detta dokument skrivs är författaren omgiven av saker: en dator, en skärm, en skrivare. På (det fysiska) skrivbordet ligger två mobiltelefoner, en privat och en jobbmobil, ett par hörlurar, och en elektrisk LED-lampa. Listan kan göras längre om blicken lyfts till resten av rummet.

På ett sätt gör vi samma saker nu som för tjugo eller tvåhundra år sedan: skriver någonting. Sättet vi gör detta på har dock förändrats. Nu kan dokumenten lagras på molntjänster (på någon annans dator, som vi inte alltid vet var den är lokaliserad). Via molntjänsten är författaren inte bunden till ett kontor. Det går att samarbeta med andra

människor i samma dokument i realtid oavsett plats, via dokumentdelning (förutsatt att sakerna stödjer detta, till exempel via fungerande internetuppkoppling och synkronisering). Sätt är ett nyckelord här eftersom teknikutvecklingen gör att vi gör på andra sätt. Sätten har en relation till saker eftersom sakerna medierar (begränsar och möjliggör) vissa typer av beteenden.

Vissa beteenden är önskvärda och andra inte. På en samhällsnivå kan tekniken både lösa och skapa problem. Man kan tänka sig att vi blivit mer effektiva tack vare sätten vi skriver på nu, men frågan är vilken skillnad det gör på en samhällsnivå? Är effektivitet ett ledord på en samhällsnivå eller finns det andra värden och problem som är viktiga? Industriell teknik är till exempel väldigt effektiv, men då den blivit överutnyttjad har den bidragit till försämrad ekologisk hållbarhet. Det finns alltså en värdekonflikt mellan effektivitet och hållbarhet på en samhällsnivå.

### Värdeteori

Ett sätt att analysera teknik är att fokusera på värden: vilka värden vill man att tekniken ska spegla? Här har vi använt ett teoretiskt ramverk som fokuserar på fyra ideal inom offentlig sektor: professionalism, effektivitet, service, och engagemang.

Utöver nyttor kommer ny teknik även med ett antal risker. Några av dessa läser vi om i media tämligen regelbundet: hackerattacker, och läckor i sårbara system. Andra risker är mer subtila, som till exempel en gradvis nedmontering av demokratin till förmån för ett mer teknokratiskt styrskick (se, Sundberg, 2019:2).

Den värderingsteori som används som utgångspunkt i studien är baserat på Rose et al. 2015. (Figur 1.2). Denna teori utgår från fyra värdepositioner inom offentlig sektor: professionalism, effektivitet, service, och engagemang. Dessa fyra ideal beskrivs nedan.

### Professionalism

Detta ideal utgår från den tyska sociologen Max Webers teori om byråkrati. Enligt detta ideal bör offentlig sektor sträva efter att följa lagar och regler för att skapa en robust förvaltning som uppnår en hög grad av ansvarsfullhet ("accountability"). Alla medborgare bör behandlas med opartiskhet, och de anställda är specialiserade i sina yrkesroller.

### Effektivitet

Webers byråkrati fick kritik efter oljekrisen på 1970-talet: den uppfattades som stel, rigid och ineffektiv. Ett nytt ideal främjades under Ronald Reagan i USA och Margaret Thatcher i Storbritannien på 1980-talet: New Public Management. Enligt detta ideal bör offentlig sektor kopiera mekanismer från marknadsekonomin för att uppnå bästa

resultat. Små, självgående enheter var nyckeln och effektivitet (= efficiency, alltså intern effektivitet) ändamålet (se t.ex. Hood, 1991). Om medborgaren var en klient inom Webers byråkrati är hen en kund inom effektivitetsidealet.

### Service

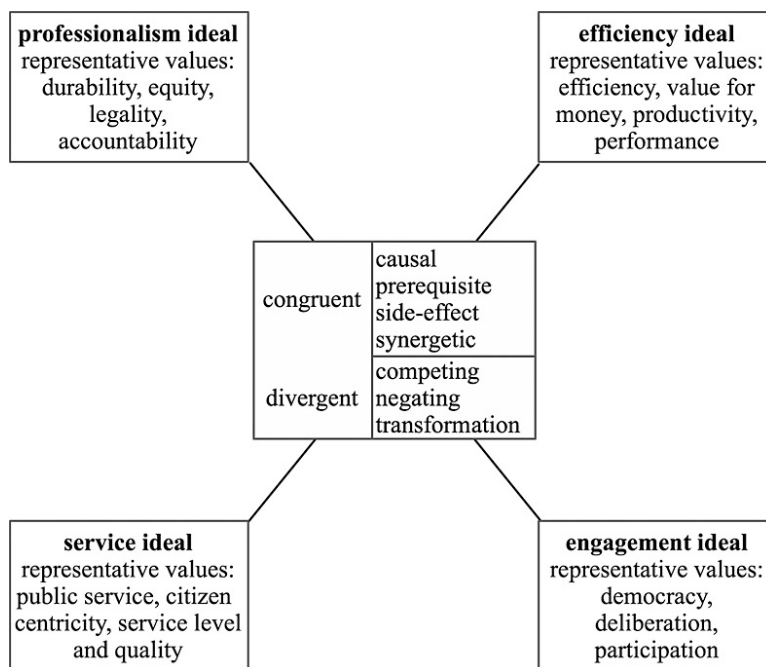
I mitten av 1990-talet uppstod nya strömningar med ett bredare spektrum av värden och värderingar inom offentlig sektor. Ett centralt verk här är Moores (1995) *Creating Public Value*. I och med Internets utbredning under denna period har detta ideal ofta benämnts som ett serviceideal där offentlig sektor ska erbjuda sina medborgare höjd kvalitet och tillgänglighet, till exempel via digitala tjänster. Inom detta ideal återfinns ofta formuleringar som medborgarcentrerad utveckling, livshändelser, och liknande.

### Engagemang

Detta ideal har likheter med serviceidealet, och de förväxlas även ibland. Nya kommunikationstekniker tillskrivs ofta möjligheten att främja demokratiska rörelser genom att medborgare kan påverka beslutsprocesser och kommunicera med politiker. Tidigare forskning har dock visat att detta ideal prioriteras lågt relativt de andra idealen när det gäller IT och digitalisering (se t.ex. Sundberg 2019, Ilshammar, 2005).

Tabell 1.1: Värden

Värdeposition	Exempel på värden
Professionalism	Ansvarsfullhet, robusthet, rättvisa,
Effektivitet	Produktivitet, kostnadseffektivitet, mätbarhet
Service	Servicenivåer, kvalitet, medborgarfokus
Engagemang	Demokrati och deltagande



Figur 1.2: Värdeteori, Rose et al. 2015

### Kongruens och divergens

Värderingar kan ha relationer till varandra. De kan till exempel befinna sig i konflikt: ökad service som kostar pengar kan till exempel ställas i kontrast till effektivitet och kostnadsbesparingar. Värderingar kan även stödja varandra: ökat engagemang och deltagande kan leda till en mer medborgarcentrerad utveckling och bättre service.

## 1.4 Metod

Denna förstudie bygger på multi-disciplinär forskning som inkluderar kvalitativ data från intervjuer, statistisk analys av enkäter, litteratur- och policystudier, och normcirkelar i workshopform. Approachen är bred, och inom ramen för förstudien bör poängteras att materialet utgör just en förstudie: vissa delar kommer oundvikligen att behandlas hastigt, och vi kommer att föreslå potentiella vinklar för fortsatt forskning beroende på studiens resultat.

Följande leveranser ingår i projektet:

Del 2: Policyanalyser

- Policyanalyser (internationell, nationell, regional)

**Del 3: Workshop med politisk ledning och chefer**

- Workshops med politisk ledning och chefer.

**Del 4: Användning av digitala tjänster**

- Översikt över användning av digitala tjänster.
- Intervjuer med anställda inom Timrå Kommun.
- Enkät till anställda inom Timrå Kommun.
- Enkät till användare (av digitala tjänster).
- Enkät till icke-användare.

Projektet inleddes med ett antal möten mellan forskare från Mittuniversitetet och anställda på Timrå Kommun. Här diskuterades kort historik om kommunens digitala tjänster, nuläge, och översikt över hur användningen av tjänsterna ser ut. Vad gäller användningen av digitala tjänster fanns ingen övergripande bild att tillgå vid projektstart: ett naturligt första steg blev då att samla in denna data från kommunen genom att helt enkelt gå tillbaka i tiden och jämföra hur många ärenden som initierats genom digitala tjänster kontra alternativa kanaler. Parallellt med att dessa siffror togs fram genomfördes även intervjuer med personal på Timrå kommun, och en enkät skickades ut till de anställda. Under vår och höst 2019 genomfördes även policyanalyser, och här uppstod synergieffekter med andra initiativ på Mittuniversitetet, inom statsvetenskap. Under hösten 2019 genomfördes de sista stegen i förstudien: enkäter till användare och icke-användare, och en workshop med politisk ledning och chefer.

**Referenser**

Brennen, S., & Kreiss, D. (2014). Digitalization and digitization. *Culture digitally*, 8.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

E-delegationen. Effektiv IT-drift inom staten. 2012.

Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.

Ilshammar, L., Bjurström, A., & Grönlund, Å. (2005). Public E-Services in Sweden: Old Wine in New Bottles?. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 17(2), 3.

Lindgren, I., & Jansson, G. (2013). Electronic services in the public sector: A conceptual framework. *Government Information Quarterly*, 30(2), 163-172.

Lindgren, I., & Melin, U. (2017). Time to refuel the conceptual discussion on public e-services—revisiting how e-services are manifested in practice. In International Conference on Electronic Government (pp. 92-101). Springer.

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.

Rose, J., Persson, J. S., Heeager, L. T., & Irani, Z. (2015). Managing e-Government: value positions and relationships. *Information Systems Journal*, 25(5), 531-571.

Sundberg, L. (2019). From Automatic Data Processing to Digitalization: What is Past is Prologue. In International Conference on Electronic Government (pp. 31-42). Springer.

Sundberg, L. (2019:2). Electronic government: Towards e-democracy or democracy at risk? *Safety Science*, vol. 118, ss. 22-32.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 1). University of California Press.



## Del 2: Policyanalyser

Sara Nyhlén, Doktor i statsvetenskap, Mittuniversitetet

I detta avsnitt kommer jag att göra en fördjupad maktanalys för att förstå betydelsen av policydokumentens innehåll, vad de reproducerar och vilka effekter det får. Utgångspunkten för studien är att policydokument, trots sitt formella neutrala språk, inte är neutrala dokument som endast implementeras av aktörer på olika nivå (Nyhlén et al 2018). Dokumenten är en delmängd i en komplicerad struktur av reproduktion och upprätthållande av den rådande ordningen. Policydokument betraktas som varandes en del i problemformuleringen inte något som 'åtgärdar' ett befintligt problem. Det innebär att formuleringen av "vad är problemet" snarare säger något om tingens ordning än vad som faktiskt är ett reellt problem, den policyformulerande processen är således en process som är med och formerar vår uppfattning av vad som är/kan/bör vara problemet (se Bacchi 2009). Analysen sätter fokus på att genom vårt samhälles uppfattningar av vad som är ett problem hjälpa oss att förstå styrmentaliteter, dvs hur samhället/staten styr oss, våra göranden och vårt sätt att tänka.

I avsnittet kommer jag att analysera hur digitalisering 'görs' genom policydokument vilket innebär att jag betraktar digitalisering som något som görs till skillnad från att digitalisering är något som 'finns'. Analysen är vägled av poststrukturella metoder för policyanalys vilket innebär att policydokumenten betraktas som politiska och att en av de huvudsakliga uppgifterna för att förstå nuvarande maktordningar är att studera de underliggande antagandena i dokumenten (Shore & Wright 1997). Jag gör det genom att ställa frågor till dokumenten om vad som framställs som problemet, vad de föreslagna lösningarna är och analysera det utifrån ett kritiskt maktperspektiv. Genom arbetet med att spåra det som tas för givet fokuserar jag också på tystnader, dvs vad som inte sägs, vilket hjälper oss förstå vad som är det som inte behöver nämnas, det 'normala' det som alltid står i förgrunden och har tolkningsföreträde. Jag menar att det är centralt att få fatt i de förståelser av digitalisering som produceras av offentlig politik och hur förståelsen av vad digitalisering är och bör vara görs i relation till en förståelse av omvärlden. I den processen är inga beskrivningar av ett geografiskt område, dess människor, policy eller fenomen neutrala (Andersson 1991, Neumann 1999).

### Tillvägagångssätt

Analysen har gjorts utifrån dokument på tre olika nivåer, EU, nationell nivå, och regional nivå i form av Sveriges kommuner och landstings (SKL). Ett dokument på analyserats på varje nivå och utöver det har också andra relevanta dokument kring digitalisering tagit med i arbetsprocessen eftersom digitaliseringsstrategierna ofta relaterar till eller bygger på andra dokument. Jag inte fått tillgång till Region

Västernorrlands digitaliseringsstrategi, den ligger inte tillgänglig på internet och trots upprepade försök har jag inte fått tillgång till den via regionens kontaktkanaler, trots att jag får svar om att frågan har skickat vidare inom organisationen. En sammanställning av de analyserade dokumenten ges i tabellen nedan:

Nivå	Dokument	Relaterande dokument
Europeiska unionen	En digital agenda för Europa	
Nationell nivå	För ett hållbart digitaliserat Sverige -en digitaliseringsstrategi	It i människans tjänst - en digital agenda för Sverige
Regional nivå	Utveckling i en digital tid - en strategi för grundläggande förutsättningar	Handlingsplan 2017-2025: Förutsättningar för digital utveckling i kommuner, landsting och regioner.  Svenskt ramverk för digital samverkan  European Interoperability Framework

Tabell 2.1. Analyserade dokument

Analysen har genomförts genom att jag har läst dokumenten med Carol Bacchis (2009) metodologiska angreppssätt i bakhuvudet, vilket innebär att jag har ställt frågor till texterna som handlar om: Vad är problemet? Hur framställs det? Vilka lösningar föreslås? Men också fokuserat på vad som inte sägs, det som hamnar i bakgrunden och förblir tyst. I analysen har jag tagit hänsyn till både den skrivna texten, de ord som används och den symbolik som målas ut men också analyserat faktiska bilder, i de dokument där det förekommit. Nedan redogör jag för resultaten för de olika nivåerna och avslutningsvis diskuterar jag vad analysen av samtliga nivåer sammantaget visar på.

### Europeiska unionen

Dokumentet från den Europiska kommissionen är ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europarådet, Europiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén och det är "en digital agenda för Europa". Det framgår inte av dokumentet hur länge det är tänkt att gälla men det är daterat till den augusti 2010. Under 2019 har en del förändringar gjorts, bland annat i e-handel och avtal

om en "digital motorväg" mellan länder ([https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2018\\_sv](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2018_sv)) och Almega IT- och telekomföretagens branschorganisation menar att en ny digital strategi för EU behövs och att digitaliseringsfrågor sannolikt blir en viktig fråga under den kommande mandatperioden som startar den 1/11 2019 (<https://www.itot.se/2019/06/ny-digital-strategi-behovs-for-eu/>).

### *Problembild*

Dokumentet omges av ett starkt teknikfilosofiskt narrativ som ramas in av att skapa en ny inre marknad där digitalisering ska leda till innovation av EU som är "innovationsunionen" (s. 24) ekonomisk tillväxt, förbättra vardagen för både företag och medborgare och det har ett språk som präglas av att det både är bråttom att agera, digitalisering behöver stärkas men dokumentet speglar också snabbhet i termer av att internet i sig behöver gå snabbt, eller till och med "ultrasnabbt" (s. 3). Språket präglas av "höghastighetsnät", "aktivitetscykler", det ska vara välfungerande, ha större kapacitet, högre hastighet och det kommer att ha "revolutionerande effekter" (s. 4). Detta innebär sammantaget att texten förmedlar en känsla av fart och framåt och att det associeras med positiva värden.

"Det övergripande syftet med den digitala agendan är att uppnå varaktiga ekonomiska och sociala vinster från en digital inre marknad baserad på snabbt och ultrasnabbt Internet och interoperabla tillämpningar" (s. 3).

Berättelsen i dokumentet innebär att digitalisering behöver stärkas på grund av två orsaker, dels är det den ovan nämnda, att innovation, tillväxt och utveckling annars riskerar att utebli. Det andra skälet handlar om ett krav från medborgarna, här framställs medborgarna som "bekymrade" över att Europa inte är "rustat för att blomstra" i kunskapsekonomin men även att de känner "frustration" när "informations- och kommunikationstekniken inte uppfyller sitt löfte om bättre offentliga tjänster." (s.5). Några referenser för att stärka påståendena om medborgarnas känslor eller uppfattningar finns inte i dokumentet.

I dokumentet utmålas 7 hinder, dessa anges som "de sju viktigaste hindren" (s. 5) men det anges inte mer preciserat vad de är hinder för. Analysen av dokumentet visar dock att dokumentet har en orubblig tilltro till digitalisering och har målat upp en modell av den "digitala ekonomins positiva cykel" där de 7 hindren ringas in. Hindren handlar om "fragmenterade digitala marknader", "brist på interoperabilitet", "Ökande cyberbrottslighet och risk för sänkt förtroende för näten", "brist på investeringar i nät", "Otillräckliga satsningar på forskning och innovation", "brist på digital kompetens och digitala färdigheter" samt "missade möjligheter att lösa samhällsproblem" (s. 5-7).

Alla ska bidra till ökad digitalisering, vi ska ha en "digital livsstil" (s.5) och lära av unga "digitala infödingar" samt att unga forskares talanger ska tas tillvara för att skapa "ekosystem för innovation" (s.7). Forskningens roll framställs således inte som att den ska vara kritisk granskande, den ska istället leda till innovation och företagande, dessutom är det "unga" forskare som ska stå för det. Användandet av ord som "ekosystem" innebär också att utvecklingen som strategin föreslår ska framstå som naturlig och blir därmed också svårare att ifrågasätta. I och med det starka fokuset på en inre marknad blir hållbar utveckling en tystnad i materialet. Det är ekonomisk tillväxt som är fokus och för det krävs "Internet med mycket hög hastighet krävs för en stark ekonomisk tillväxt och för skapandet av arbetstillfällen och välbstånd." (kursivering i original s. 20)

*Vad är det som gör problembilden möjlig?*

I den europeiska strategin framgår att EU "sackar" efter, vi behöver ta ett "språng" framåt (s.37) och inom ramen för denna kris eller potentiella kris behöver digitaliseringen skyndas på. Det är en "tuff utmaning" att åtgärderna genomförs "snabbt då de är nödvändiga" (s. 37).

Det innebär att EU måste vara pionjärer och utveckla nya marknader, nya tjänster, system, standarder och certifieringar. Därför blir digitalisering nödvändig att stärka inom alla delar av samhället och det kommer att gynna hela samhället, även glesbygd. Just glesbygd blir ofta ett tillägg i termer av "även glesbygd" (s. 30) vilket gör det tydligt hur glesbygd inte alltid räknas in från början utan behöver göras som ett tillägg.

Digitalisering omges också av ett drömskt skimmer, där löften om ökat demokrati och deltagande följer i dess fotspår, det handlar dels om ökad pluralism i medier vilket antas stärka yttrandefriheten (s.32) och här problematiseras inte att detta också kan användas som kanaler för ökad spridning av hot och hat. Den andra förhoppningen är knuten till e-deltagande och här presenteras internet som något som kommer att demokratisera EU och relationen mellan medborgarna och kommissionen (s. 34).

## **Nationell nivå**

Dokumentet För ett hållbart digitaliserat Sverige –en digitaliseringsstrategi är ett dokument utgett av Regeringskansliet producerat av Näringsdepartementet men det innehåller inga årtal, det går inte att fastslå när dokumentet författades eller hur länge det avser att vara gällande. Digitaliseringsstrategin skrivs fram som ett viktigt "instrument för att rita upp kartan" så att alla aktörer har något att förhålla sig till (s. 38).

Dokumentet börjar i förordet, skrivet av dåvarande bostads- och digitaliseringsminister Peter Eriksson, att slå fast att vi nu står inför den största förändringen sedan industrialiseringen och att den nuvarande samhällsförändringen till stor del drivs och formas av digitaliseringen. Förändringen beskrivs som omfattande och påverka hela vårt samhälle och oss som individer, vi kommer att kunna göra helt nya saker på helt nya sätt. I förändringen behövs "trygghetssystem" för att hjälpa människor genom utbildning och kompetensutveckling i övergång mellan "gammalt jobb och ett nytt". Det finns risker med det uppkopplade samhället som vi behöver möta. Trots de risker som finns med uppkopplade samhällen behöver Sverige "fortsätta vara ledande och innovativt och hitta nya lösningar för att dra fördel av de möjligheter digitaliseringen innebär" (förord).

"...den som är nyfiken, intresserad och väljer att vara med och driva förändringen i en positiv riktning ökar sina chanser och vårt samhälles chanser" (förord). Att vara med och driva digitalisering skrivs alltså i dokumentet fram som ett "val" och digitalisering associeras med positiv utveckling, både för samhället och för dig som individ. Det innebär alltså i förlängningen att om du 'väljer' att stå utanför så minskar dina "chanser" både på ett personligt plan och för hela samhället. Vi ska alla vara med på regeringens vision om ett "hållbart digitaliserat Sverige" (s.8, ursprunglig kursivering).

I dokumentet är människan i fokus, tekniken ska användas för människor, mänsklig nytta är slutmålet (s.9). Dock sägs även i detta dokument att digitalisering aldrig är ett självändamål i sig (s. 9). Genom dokumentet sker en sammanblandning av teknik och digitalisering och det förefaller många gånger vara likställda, samma sak. Texten är skrivet på ett relativt tekniskt IT-språk där exempelvis begrepp som källkritik förklaras men inte begrepp som algoritm (s. 13).

### *Vad är problembilden?*

Dokumentet karakteriseras inte av någon tydlig problembild på samma sätt som vi senare kommer att se i de regionala dokumenten, däremot finns en tydlig vision som delvis kan kopplas ihop med en bakomliggande problembeskrivning. Effekterna av visionen blir att det också skrivs fram normativa egenskaper hos de som bor i Sverige, de ska vara innovativa och nytänkande, de ska bidra till digitaliseringens alla faser, från nya idéer till genomförandet av dem.

Visionen handlar om "mervärdet av digitalisering" som ska tillvaratas och höja livskvaliteten (s. 8). Arbetslösheten ska "bekämpas, kunskapsresultaten i skolan stärkas och klimatutsläppen minska" och i det arbetet är digitalisering ett viktigt verktyg (s.8). Här kan vi se en skillnad i jämförelsen med de regionala dokumenten där inte arbetslöshet skrivs fram som ett problem utan där är problembilden det omvända, arbetskraftbrist.

Eftersom det är en nationell strategi har den två olika spår, dels vad regeringen kan/ska göra och dels vad medborgare och företag kan göra. När det kommer till regeringens roll handlar det mycket om att vara en möjliggörare, att skapa förutsättningar för "en positiv utveckling och ett modernt samhällsbygge" (s. 8) där det övergripande målet är att "det övergripande målet i strategin är att "Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter" (s. 10). Det ska ske genom ett "visionärt men ansvarsfullt ledarskap där marknaden ges goda förutsättningar att utvecklas genom att människor är kompetenta och trygga i det digitala samhället." (s. 8).

Ett stort fokus i strategin är "kompetens" och att säkerställa kompetens vilket förmedlar bilden av att det saknas kompetens inom fältet digitalisering eller att det inom en snar framtid finns risker för att det kommer att saknas kompetens. Strategin klargör att förstärkt kompetens är ett strategiskt viktigt område för en "framåtriktad digitaliseringspolitik" och att "...alla ska vara förtrodda med digitala verktyg och tjänster samt ha förmåga att följa med och delta i den digitala utvecklingen utifrån sina förutsättningar." (s. 12). Arbetsmarknadens behov lyfts som viktigt inom utbildningsväsendet men även demokratiska- och likavillkors aspekter lyfts, som att digitalisering ska användas för att sträva efter en jämställd samhällsutveckling och att alla ska ha tillgång till högkvalitativ och likvärdig utbildning (s. 13, s. 14).

Ett annat spår inom avsnittet digital kompetens handlar om att utveckla "yrkesrollen" inom vården för att skapa högre produktivitet, högre träffsäkerhet och effektivisering, det ska ske genom användningen av artificiell intelligens. (s. 14).

Det är viktigt med digital kompetens på alla ställen i samhället, det gäller både att stärka kompetens på "alla nivåer i offentlig sektor, att säkerställa "tillgången till relevant digital spetskompetens" men även beakta digital kompetens vid tillsättning av nya ledamöter i styrelser för statligt ägda bolag för att beakta "digitaliseringens möjligheter och utmaningar." (s.15).

#### *Vad gör problembilden möjlig?*

Framställningen av utopin och det underliggande problemet möjliggörs i dokumentet av de, in princip, ensidigt positiva effekter som digitalisering för med sig. Det handlar om ett samhälle som digitaliseras för att det förenklar vardagen, för att det skapar konkurrenskraft och leder till nya jobb och för att det utvecklar Sverige genom att ta till vara Sveriges starka sidor –en väl utbyggd infrastruktur, ett teknikkunnigt och teknikvänligt folk, en väl fungerande offentlig sektor som har stor tillit från befolkningen (s.8). Det teknikvänliga folk som beskrivs i texten innehar "digital

mognad" vilket handlar om att ha förmågan att identifiera digitaliseringens nya lösningar och använda dem men även om att ha "en förmåga att driva och leda utveckling " (s. 31). Att återigen vända på perspektivet och fundera över vad detta innebär hjälper oss få syn på normativa antaganden om egenskaper hos individer, att vara kritisk eller ifrågasättande till digitalisering vilket då implicit innebär omogna och oförmågan att vara ledare.

Ett mer kritiskt perspektiv till digitalisering kan skönjas på två håll i strategin, dels handlar det om ett ställe (s. 32) att digitalisering i sig inte löser alla problem, att beteendeförändringar behövs för att undvika "rekyleffekter". Rekyleffekter innebär att digitalisering kan leda till effektiviseringsvinster som kan skapa ökad användning av varor och tjänster vilket riskerar att leda till ökad miljöbelastning. Det andra tillfället handlar om potentiella demokratiska problem med digitalisering, ett perspektiv som inte alls nämns i EU:s strategi. Den nationella strategin problematiserar antagandet om att digitalisering endast leder till ett öppet och inkluderande samhälle och lyfter istället att samtidigt som goda möjligheter att uttrycka och sprida åsikter, idéer och information ökar, ökar också möjligheterna att sprida hot, hat, extremistisk propaganda och att medvetet sprida falsk information (s. 19).

Trygghetsperspektivet lyfts som viktigt, det handlar både om informationssäkerhet och personlig integritet men också om människors syn på hur samhället klarar av att hantera riskerna med digitalisering (s. 16). Även här görs kopplingen till demokrati, "alla ska våga lita på digitala tjänster" (s. 16), och de tar fokus i texten på skydd, trygghet, säkerhet, hot och risker. Detta lyfts fram eftersom det potentiellt är ett hinder mot människors vilja och förmåga att vilja bidra till användningen av digitala tjänster (s. 16). Just detta fokus, att säkerställa att eventuella hinder för digitalisering undanröjs är påtaglig i strategin. Även i detta dokument möjliggörs det av känslan av att det är bråttom, "utvecklingen av digital teknik sker snabbt, vilket kräver flexibilitet och anpassningsförmåga." (s. 18) och mycket står på spel. "Digital teknik och data skapar nya möjligheter för innovation och företagande", nya möjligheter till handel (s.21) och här görs ingen problematisering mellan ökad handel och de eventuella krockar det kan innebära för målsättningar om en hållbar framtid. Det som händer är att "data som genereras ökar kunskaperna om individuella behov och önskemål och kan även ligga till grund för nya tjänster" (s. 22) och begreppet delningsekonomi nämns (s. 20). Dock är det övergripande fokus i dokumentet på människan och mänsklig nytta, det synliggörs bland annat genom skrivningar som fokuserar tillväxt här ska digitaliseringens möjligheter användas "för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en effektiv och offentlig sektor med hög kvalitet, samt fler jobb och ökad tillväxt." (s. 30)

Dokumentet förespråkar stark statlig styrning, genom "långsiktigt hållbar" lagstiftning och standard och ett tydligt "statligt ledarskap i förändringen" (s. 29). Samordning och standardisering ska ske genom samverkan och syftet ska

vara "förenkling" genom digitalisering och "motståndskraftig infrastruktur" (s. 29-30,34-35, 36.). Det kan även bli tal om lagändringar de idag många gånger är konstruerade på ett sätt som innebär att "en människa, och inte en maskin, måste utföra en handling" (s.25).

I dokumentet finns det en skiljelinje mellan stad och landsbygd där skrivningarna förändras beroende på om det är utveckling i staden eller på landsbygden som avses. Exempelvis: "städer ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara" (s. 26), staden är det som framställs som det ska driva innovationerna framåt, och dessa kan sedan spridas till landsbygd. Detta blir tydligt i skrivningar om landsbygdspolitik där digitaliseringens möjligheter skall tas tillvara i utformandet av landsbygdspolitiken och att "innovativa lösningar som tas fram kan spridas vidare i hela landet. För Sverige, med vidsträckt landsbygd, behöver arbetet med att utveckla och främja smarta städer och regioner kompletteras med perspektivet hållbar landsbygd med hjälp av digitalisering. (s. 27). Värt att notera är att landsbygden beskrivs i termer av att vara hållbar medan staden ska vara smart, vilket bidrar till den dikotoma uppdelningen mellan stad och land där staden placeras i centrum.

Innovation är ett frekvent förekommande ord även i detta dokument och alla ska vara innovativa, offentlig upphandling ska användas för att främja innovation, statsförvaltningen ska vara "innovativ och samverkande", forskningen ska främja "datadriven och digitalt driven" innovation och den övergripande slutsatsen är att innovation innebär "att det ska finnas konkurrenskraftiga förutsättningar för att nya eller förbättrade produkter och tjänster som ger värde för samhälle, företag, miljö och människor skapas och sprids" (s. 10, 21-22, 25). I och med detta fokus blir också "immateriella rättigheter" viktiga och ges stort utrymme i dokumenten. Immaterialrätt måste vara "effektiv", vilket innebär "stödåtgärder för innovatörer och information till företag, organisationer och allmänhet ska bidra till ett hållbart digitalt skapande" (s.25)

## Regional nivå

Då den regionala strategin för Västernorrland visade sig svår att få tag i har jag istället fokuserat på SKL:s strategi. Det visade sig att de har två olika, den ena är en handlingsplan för 2017-2020 och heter "Förutsättningar för digital utveckling i kommuner, landsting och regioner" men finns också i omarbetad version kallad "utveckling i en digital tid –en strategi för grundläggande förutsättningar" och det är framförallt detta senare dokument analysen grundar sig på.



### *Problembild*

I strategidokument från SKL blir problembeskrivningen lite annorlunda, framförallt i dokumentet "Utveckling i en digital tid" som främst fokuserar på välfärdssektorn. Här ramas problemet in av diskursen om välfärdssektorns demografiska utmaning där "Kommuner och regioner är i mitt i en förändringsresa för att tillhandahålla välfärd på helt nya och smartare sätt" (s. 3). Dokumentet placeras således in i den förståelse av välfärdssamhället som varande i förändring där allt fler ska försörjas av allt färre (SCB 2015, SKL 2015). Arbetsbrist som det grundläggande problemet till varför digitalisering behövs, främst inom ramen för välfärdssektorn, skrivs fram inledningsvis i dokumentet men återkommer inte senare. Detta indikerar att problembilden är så allmänt vedertagen att den inte behöver förankras eller skrivas fram ytterligare. Istället läggs utrymmet på att argumentera för fördelarna med digitalisering och teknikutveckling men framför allt, behovet av mer och tydligare styrning, centralisering, standardisering, samverkan, minskande juridik.

Även i detta dokument nämns att "digitalisering är aldrig ett mål i sig" (s.3) men detta är en formulering som förekommer endast en gång och dokumentet genomsyras av känslan av att digitalisering är lösningen på välfärdsstatens problem och att vi måste agera snabbt och resolut eftersom vi annars riskerar att förlora den "potential" som digitaliseringen innebär. Även i detta dokument, dock inte i lika stor utsträckning som det nationella, får läsaren en känsla av att det är bråttom och att riskerna i att agera eftertänksamt eller inte digitalisera är vida överhängande riskerna med att digitalisera, agera innovativt och teknikutvecklande.

De lösningar som presenteras i dokumentet betonar ett antal saker, dels handlar det om infrastruktur och då i termer av vad som kallas "mjuk" och "hård". Den mjuka infrastrukturen handlar om att förändra lagstiftningen, skapa standardisering, att ha "gemensam och tydlig kravställning från offentliga aktörer" (s.11), ta bort regelverk som utgör hinder för utvecklingen (s.12), eliminera onödiga "juridiska hinder", främja "gemensamma tolkningar och följsamhet till regelverk" (s.14). Den hårda infrastrukturen handlar om att skapa en nationell digital infrastruktur vilket innebär att "säkerställa den digitala infrastrukturen mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner" samt att under en övergångstid erbjuda finansiering för sådan omställning, s.k "puckelfinansiering" (s.5). (Värt att notera är att sådan finansiering inte nämns i de statliga strategierna). Den hårda och mjuka infrastrukturen hänger ihop och i dokumentet görs en liknelse till vårt vägtrafiksystem. Här är argumentet att vi behöver gemensamma trafikregler (mjuk infrastruktur) för att kunna bygga samman olika vägar med varandra (hård infrastruktur) vilket enligt SKL är en förutsättning för att ha "samverkansförmåga", "interoperabilitet" på alla nivåer vilket inte bara inkluderar den tekniska och rättsliga utan även organisatoriskt (s. 16). Här förordar alltså SKL att organisatoriska lösningar skall vara likartade mellan myndigheter och kommuner och

regioner trots att de också i samma dokument skriver att "de konkreta lösningarna" måste lämnas till organisationerna (s.4).

Eftersom "data är värdefull" i vår tid (s.18) blir fokus i dokumentet på att hantera samverkan för att informationsöverföring. Därför menar SKL att digital infrastruktur handlar om " exempelvis lösningar för informationsförsörjning, säkert informationsutbyte, identitetsfederation, behörighetsstyrning, loggning, samtycke, spärrar och autentisering." (s.19).

Eftersom det problem som dokumentet ramar in av är arbetskraftbrist handlar dokumentet om att hitta ny teknik för att minska behovet av arbetskraft, ord som "effektivisera" och vara "innovativ" i välfärden är de mest frekventa temana i strategin. Det innebär att dokumentet också har skrivningar kring hur effektivitet och innovation kan främjas och även vissa egenskaper som ses som önskvärda hos individer som är arbetstagare inom välfärdssektorn. Här betonas ett "livslångt lärande" för att skapa och upprätthålla "kunskap och förmåga hos medarbetare för att utveckla och implementera nya arbetsmetoder och lösningar" (s.14). Innovativ utveckling är "användardriven" och innovation kräver "mod, samverkan, erfarenhetsutbyte samt utrymme för att testa och lära" (s. 11). Just orden "kompetensutveckling", "mod" och "nyttänkande" är återkommande många gånger i strategin och "kulturen" på arbetsplatser beskrivs som central då det är en möjliggörare för att medarbetarna ska bli just modiga och nyttänkande, komma med nya idéer och kunna implementera dessa (s.12). Ledare ska uppmuntra "nyttänkande och samarbete för att råda bot på felrädsla" (s.13). Om vi stannar upp för ett ögonblick och reflekterar över innebörden i strategidokumentets budskap så innebär det att orden kopplade till innovation och teknikutveckling är positivt laddade, är du innovativ är du modig, har du innovativa medarbetare är du en bra ledare. Det ger också ett intryck av att medarbetare glatt ska implementera nya lösningar och metoder och inte vara ifrågasättande eftersom det kan vara tecken på "felrädsla" och feghet (eller i vart fall motsatsen till modig). Innovation är således positivt laddat och innovationsmotstånd eller ifrågasättande blir således dess motsats.

#### *Vad gör problembilden möjlig?*

Digitalisering beskrivs som en överlevnadsstrategi både för regioners överlevnad i den nationella och internationella konkurrensen men det gäller även företag och individer på en arbetsmarknad där individen förväntas erövra nya kunskaper och särskilt eftertraktade egenskaper (mod, nyttänkande, innovativ) för att vara anställningsbar. På detta sätt liknar beskrivningen väldigt mycket analyser som gjort av innovations-begreppet som även det tydligt länkar till konkurrens mellan olika regioner, företag och individer (Bristow 2005, Suchman & Bishop 2000), känslan är att det pågår en slags kamp där den "starkaste" överlever vilket då är

den "innovativa", "modiga", "förändringsbenägna" och "radikalt nytänkande" regionen, företaget eller personen. På så vis blir digitalisering något ofrånkomligt, likt en samhällelig naturlag som bär eko av Darwinism.

Digitalisering, innovation och teknikutveckling är ett måste, något vi inte kan undvika, dokumentet ger känslan av att det är en lågt hängande frukt som vi behöver tillvarata för att den inte ska gå förlorad. Det ger också känslan av att det är bråttom, "teknikutvecklingen går allt snabbare" (s. 14) vi måste agera och vi måste agera snabbt. Riskerna med att inte digitalisera är vida överstigande de eventuella riskerna i teknikutveckling och digitalisering, det är bättre att vara "radikalt nytänkande" (s.11) än att stanna upp och reflektera. Denna känsla skrivs fram genom texten då en slags hotande alternativ verklighet väntar bakom hörnet om vi inte digitaliserar, då kommer vi att förlora de möjligheter som digitalisering medför och det gäller alla, individer, företag och samhället (s.4). Vi kommer att förlora tillväxtpotential och bli mindre hållbara utan ökad digitalisering av välfärdssektorn. Beskrivningar av detta slag innebär att det blir svårt att vara emot ökad digitalisering av alla de slag eftersom det då också associeras med att vara mot en hållbar samhällsutveckling.

Digitalisering beskrivs också vara något som medborgarna kräver, de "förväntar sig en smart, tillgänglig och kvalitativ välfärd" (s.4) och det innebär teknik som ger "snabb och sammanhållen service" (s.4). Ingenstans i dokumentet finns diskussioner om att individer kan ha olika behov och när det kommer till just vård och omsorg kan digitala lösningar för att exempelvis boka tider, ansökan om bistånd för hemtjänst och liknande aktiviteter vara ett hinder om de är helt digitala eftersom äldre människor då kan bli utestängda från systemen och beroende av anhöriga eller vänner.

### Avslutande reflektion

Genomgående i dokumenten presenteras digitalisering som något positivt, en resurs eller tillgång som kan eller ska hjälpa oss komma till rätta med samhällsproblem. Vad samhällsproblemet är varierar lite mellan dokumenten men lösningarna är desamma: digitalisering. Digitaliserings-begreppet trasslas lätt samman med teknikutveckling och innovation. Jag menar att det är dags att fördjupa studierna för att istället få svar på frågan vad begreppet kan bära med sig när det frigörs från normativa antaganden om dess inneboende 'godhet' (se även Andersson et al 2012) och denna analys är ett litet steg på den vägen.

Om vi för ett ögonblick funderar över det samlade intrycket av dokumenten så ger de ett samlat intryck av att digitalisering alltid är lämpligt och alla områden ska/kan/bör digitaliseras, det visas genom språket i rapporterna. Där står att digitalisering ska utvecklas för att demokratiseras, effektiviseras, öka tillgängligheten, öka tillväxt, bli hållbara eller XXX [fyll i med lämpligt positivt laddat ord]. Om vi vänder på perspektivet så skulle språket kunna vara mer trevande och lämna öppningar för att

digitalisering inte alltid löser alla problem ensamt, det skulle kunna handla om skrivningar som: där det är lämpligt ska digitalisering utvecklas för att XXX.

Hur kan det då bli så att digitalisering är lösningen på allt? I många avseenden hänger det samman med idén om att det är kris i Sverige, eller i alla fall en potentiellt väntande kris runt hörnet. Det handlar om den så vedertagna "demografiska utmaningen". Det blir tydligt hur det i takt med att välfärdsstaten omstruktureras växer en tilltro till innovation som potentiell lösning på de behov av nya organisatoriska lösningar men även när det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster, detta blir särskilt synligt i relation till utbildning och omvårdnad (Sundin 2012, Nählinger et al 2012). Hand i hand med denna går också en beskrivning där innovation framställs som eftersträvansvärt och ett underliggande antagande är att Sveriges position inom området är potentiellt hotad och därför behövs en (eller egentligen ett flertal) strategier för att säkerställa "Sveriges ledande position". Hela detta antagande bygger på diskurser om konkurrens där innovation blir lösningen som skulle göra Sverige framgångsrikt i konkurrensen med andra länder (se även Bristow 2005, Suchman & Bishop 2000).

Ett alternativt synsätt är att inte utgå från digital teknik som en på förhand given lösning, utan att istället utgå från vilka problem som upplevs inom kommunen. Ser man till exempel demografin som en utmaning (givet att man analyserat hur den lokala demografin ser ut och givet de förutsättningar en stadsnära pendlingskommun har) kan digital teknik vara en del för att tackla detta, tillsammans med andra åtgärder. Utifrån detta resonemang kan vi följande rekommendation formuleras:

*Rekommendation 1:* Var tydlig med vilket syfte en specifik digital tjänst ska fylla. Det gör det meningsfullt för både anställda och medborgare att använda tjänsten. Detta kan med fördel förankras på policynivå.

### Referenser:

- Andersson, S., Berglund, K., Gunnarsson, E. och Sundin, E. (2012) Promoting Innovation, Vinnova Report VR 2012:08
- Bacchi, C. (2009), *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Pearson Education, Adelaide.
- Bristow, G. (2005) Everyone's a 'winner': problematizing the discourse of regional competitiveness, *Journal of Economic Geography* 5 pp. 285–304 doi:10.1093/jeg/lbh063
- Chalmers, L. V. (2001) *Marketing masculinities: gender and management politics in marketing work.* Westport, Conn: Greenwood.
- Nyhlén, S., Giritli Nygren, K., Olofsson, A. och Bergström, J. (2018). Human Security, Risk and Sustainability in the Swedish Policy for the Arctic. I (red.) Hossain, K., Miguel,

J., Marin, R. och Petréi, A. *Human and Societal Security in the Circumpolar Arctic*. Leiden: Brill Academic Publishers

Nählander, J., Tillmar, M., och Wigren-Kristoferson, C. (2012) *Are Female and Male Entrepreneurs equally Innovative? - Reducing the Gender Bias of Operationalisations and Industries studied*

I (red.) Andersson, S. Berglund, K., Gunnarsson, E., och Sundin, E. *Promoting Innovation -Policies, Practices and Procedures*. VINNOVA report 2012:08

SCB (2015) *Vård- och omsorgsutbildade – idag och i framtiden*. Temarapport 2015:4. Arbetsmarknad. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SKL (2015) *Om fler jobbar mer. Heltidsfrågan i välfärden*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Shore, C., och Wright, S., 1997. "Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power", Routhledge, New York

Suchman, L. och Bishop, L. (2000) *Problematizing 'Innovation' as a Critical Project*, *Technology Analysis & Strategic Management*, 12:3, 327-333, DOI:10.1080/713698477

Sundin, E., (2012) *Entrepreneurship, Innovation and Gender - The Construction of Projects for Entrepreneurship and Innovation in the Healthcare and Care Sectors*. I (red.) Andersson, S. Berglund, K., Gunnarsson, E., och Sundin, E. *Promoting Innovation - Policies, Practices and Procedures*. VINNOVA report 2012:08

## Del 3: Workshop med politiker och kommunledning

*Katarina L. Gidlund, Sara Nyhlén*

Under hösten 2019 genomfördes en workshop med politiker och kommunledning. Syftet var att synliggöra det som "görs" och "inte görs", samt "de som nås" och "inte nås" med digitalisering.

Det vi har gjort är att vi har utgått ifrån en normkritisk arbetsmetod som både identifierar vad som uppfattas som normen, det för givet tagna och det lättillgängliga, men samtidigt också utmanar denna genom att söka dess alternativ och motsatser. Metoden är inspirerad av Dunne (2005), och vi har använt metoden tidigare, bland annat i analyser av digitalisering av kulturarv (Gidlund & Nyhlén, 2015, Nyhlén och Gidlund 2018, Nyhlén och Gidlund 2019). Metoden ger både en analytisk ram och en illustrativ och tydlig grund för diskussion inom workshop gruppen.

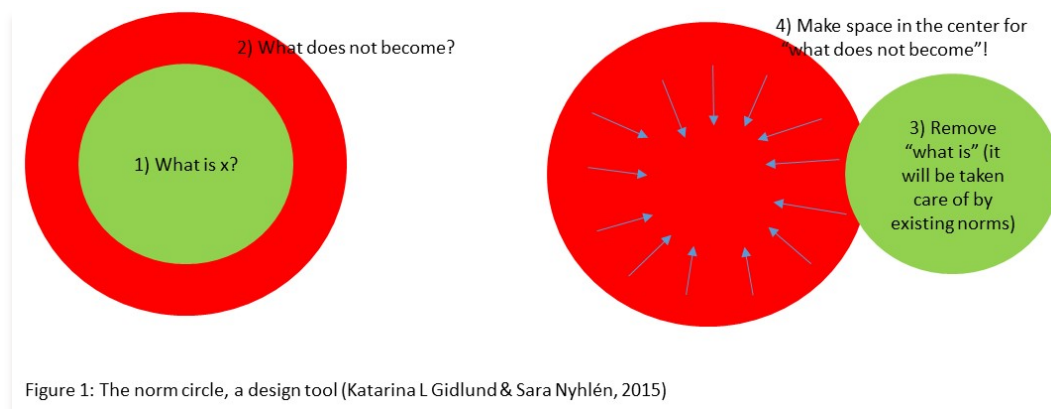
Metoden bygger i huvudsak på fyra steg och mycket förenklat så går det att beskriva det som att man arbetar med två olika cirklar. Den innersta cirkeln (den gröna cirkeln i figuren nedan) är det som redan görs, det som sägs och det som blir dvs. det som ryms inom vad man kan kalla för 'normcirkeln' medan den yttre cirkeln (den röda cirkeln i figuren nedan) är det som av olika anledningar *inte görs*, det som faller bort och det som sällan blir. Detta innebär att vi har en bild av att politik är något som görs, inte något som bara blir. Implementering av policy är ett ständigt görande och inget värdeneutralt arbetssätt. Digitalisering får praktisk mening i den lokala kontexten, det är här som processerna och policys får mening och ett innehåll och eftersom digitaliseringsmål många gånger är vaga så innebär det att den lokala kontexten kan få extra stor betydelse. Det är här frågor som vad digitalisering innebär, vad det är och vad det inte är, hur det kan uppnås, vilka handlingar som behövs osv avgörs. Det innebär att det är viktigt med både aktörer och strukturer, förutsättningarna för aktörerna och strukturerna är också sammanlänkade, om det inte finns förutsättningar för aktörer att agera eller för strukturer att förändras. Teoretiskt handlar detta om att studera implementeringen av digitalisering och ställa frågan vad händer mellan policyförväntan och policyresultat?

Ambitionen med metoden vi utvecklat är identifiera det som ryms i den gröna normcirkeln för att medvetandegöra normer och avgränsningar och med det som grund se vad som då faller utanför och vad normen utesluter. Genom att se skillnaden mellan dessa bägge rymder skapas också möjligheten att i nästa steg reflektera över vad som placerats i respektive cirkel och kanske även varför det görs.

Det sista steget handlar om att tömma normcirkeln, att vila i att det som finns inom normen är så pass institutionaliserat och stöds av en mängd olika upparbetade processer att vi inte behöver fokusera ytterligare på det. För att få syn på alternativa tolkningar är det mer intressant att fokusera på det som placerades utanför normen och skapa utrymme för "det som inte blir".

Konkret går workshopen till så att vi startar med den gröna cirkeln genom att grupperna får besvara ett antal frågor genom att skriva ner dem på post it lappar.

1. Vad är det som "blir" digitalisering i er vardag. Var finns den? I dokument, prylar etc. Skriv ned på post-it-lappar. Ni får gärna ge konkreta exempel. Vad är digitalisering i vardagen för Timrå kommun? Fäst lapparna i den gröna delen "cirkeln"
2. Digitalisering som inte tar form. Det vi pratar om, men som inte blir genomfört. Det ni drömmer om, eller är rädda för. Fäst lapparna på den röda yttre delen av cirkeln.
3. Ta nu bort allting inom den gröna cirkeln, det som redan görs genom era vardagspraktiker, och:
4. Fokusera på hur ni kan överföra det som inte "gör" till ett "görande". Tänk jättekonkret (om yttre cirkel). Välj en sak ni vill genomföra, var konkreta. På vilket sätt kan vi få in den i våra ordinarie arbetsformer? Pil(ar) in från yttre till inre centrum



Figur 3.1: Normcirklar.

### 3.1 Det som görs och inte görs

#### Steg 1: Vad är det som "blir" digitalisering i er vardag?

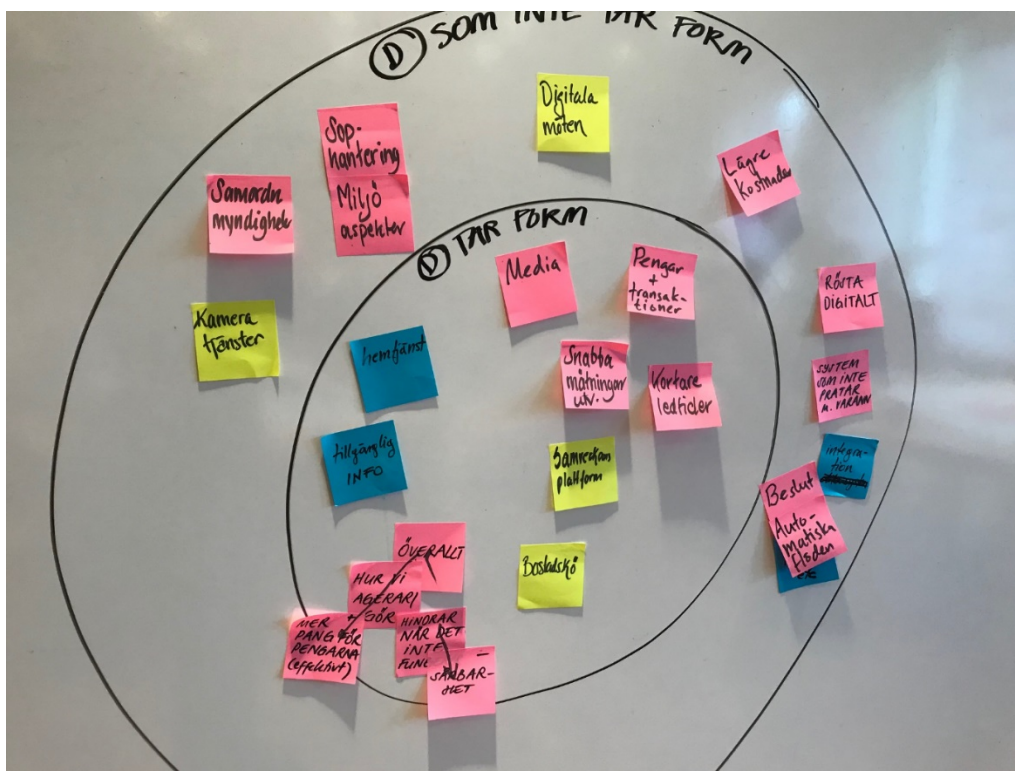
Exempel på teman från workshopen handlade i steg 1 om att digitalisering handlar om att vara tillgänglig, nåbar, information, 24-timmar myndigheten, kunna genomföra distansarbete. Det handlade också om att kunna utföra tjänster digitalt, som ansökningar, bostadskö och bygglov. Ett vanligt förekommande empiriskt exempel handlade om vård, att förenkla bokningar och att söka vård men även hemtjänst.

Samtliga grupper fick sedan välja tre lappar med tema från sin inre cirkel som de ansåg som extra viktig eller intressant och placera den i en ny cirkel som fick redovisas inför hela gruppen.

### Steg 2: Digitalisering som inte tar form.

Vid steg 2 lades alltså saker till som deltagarna uppfattar inte digitaliseras i dagsläget. Det handlade om olika saker men återkommande var att göra handlingar tillgängligt för medborgare digitalt, information, chattfunktioner med kommunal personal samt funktioner som deltagarna refererade till som "mina sidor" där alla olika typer av ärenden medborgare kan ha med en kommun samlas. Återigen kom vård och hemtjänst upp som återkommande exempel på digitalisering som inte görs, här nämndes exempelvis robotfunktioner vid omsorg om äldre.

I enlighet med modellen fick deltagarna även i detta steg välja ut ett några lappar med teman som de uppfattar som de viktigaste eller mest intressanta saker som *inte* digitaliseras. Bild A4 illustrerar gruppernas "viktigaste" teman på vad som digitaliseras, och *inte* digitaliseras.



Figur 3.2: Digitalisering som tar form och inte tar form



### Steg 3 och 4: Från "inte gör" till görande

Det sista steget i del 1 av workshopen handlar om att ta bort alla lappar från de inre cirkelarna, dvs det som redan görs och istället välja ut en av lapparna från den yttre cirkeln som fokuserar på vad som inte görs och vara väldigt konkreta kring vad som behöver göras för att det ska bli möjligt för temana i den yttre cirkeln att förflyttas till den inre. Vad behöver göras eller förändras, för att det som idag inte är en del av digitaliseringen ska göras digitalt eller bli en del av digitalisering?

De utvalda temana som deltagarna ansåg som extra viktiga att digitalisera eller få det att bli en del av digitaliseringen handlade exempelvis om teman som redan är nämnda, vård och hemtjänst med exempelvis robotfunktioner och tillgänglighetssidor på internet så som "mina sidor". Denna typ av sidor presenterades av deltagarna som ett sätt att lösa problemet med att olika system inte kommunicerar med varandra, att medborgare måste lämna samma information till olika kommunala aktörer flera gånger, detta samlade deltagarna under temat "en uppgift en gång".

Återigen fick deltagarna välja ut ett antal teman som de ansåg som extra viktiga att digitalisera och *hur* det ska göras presentera dem inför hela gruppen, på så sätt byggdes en aggregerad cirkel för hela workshopgruppen kring vad som behöver göras för att utveckla digitaliseringen av kommunen. Vid konkreta exempel som digitalisering av sophantering och sortering utpekades kommunfullmäktige som en viktig aktör, att beslut behöver fattas kring en ny avfallsplan. Andra exempel handlade om att utveckla "business case" inom kommunen där kommunstyrelsen kan ge uppdrag till olika kommunala verksamheter där best practice kan testas och utses.

## 3.2 De som nås och inte nås

Vid workshopen med Timrå kommun genomfördes även en del två med fokus på vem som gör och vem som blir nådd vid digitalisering. De fyra stegen i metoden genomfördes utifrån frågorna 1) Ge exempel på de ni vill nå, de som är med, på riktigt, och vi når dem, de är delaktiga och de vill bli nådda via digitala tjänster, 2) Ge exempel på de som inte är med. Vilka vill inte? Vilka är inte delaktiga?

### Exempel på de som nås

Exempel på teman kring vilka som deltar i eller nås genom digitaliseringen är medborgare, unga, elever, äldre, företagare, besökare. Den slutsats vi drar av detta är att workshopdeltagarna känner att de når ut väl med sin digitalisering och att nästan "alla" nås.

### Exempel på de som inte nås

I nästa steg plockades således dessa teman/grupper/individer bort och fokus kom att hamna på vilka som inte nås av digitalisering eller vilka som inte ses som villiga att vara delaktiga. Här framkom teman som "ointresse", "traditionalister", "äldre" men

även teman som "samma grupper", dvs att det är samma grupper som nås av digitalisering som också inte nås.

### Hur nå de som inte nås?

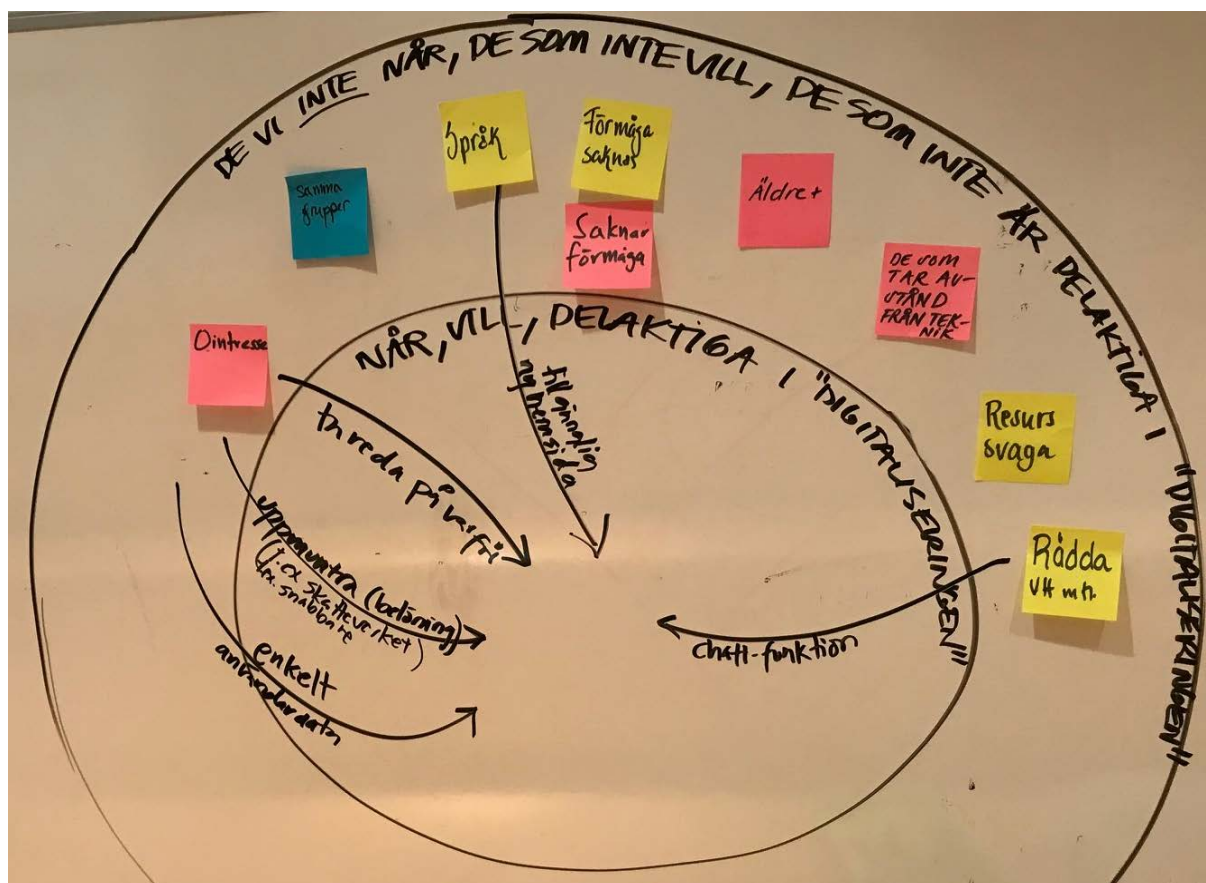
I det sista steget av workshopen där fokus var att konkret föreslå vad som behöver göras eller ändras för att de som inte nås av digitalisering eller inte anses som villiga att delta ska bli villiga eller ges möjligheter att delta blev det svårare för deltagarna att komma på konkreta förslag. Detta blev starkt visuellt närvarande under workshopen då många av cirkelarna och pilarna från den yttre ringen till den inre blev tomma, som i bilden A8.



Figur 3.3: Exempel på när inga konkreta åtgärder kan presenteras

I något fall av bilderna fanns konkreta exempel på vad behövde göras, problemen som målades fram handlade då om att öka kunskapen hos dem som inte deltar. Vilket bygger på ett antagande om att deltagande inte görs på grund av okunskap. Förslagen handlade därmed om "mer kunskap", "vägledning" och att vända sig till civilsamhällesorganisationer som pensionärsorganisationen PRO men även "kyrkan" vilket då får antas vara svenska kyrkan som avses.

Vid den avslutande delen där deltagarna fick välja ut de det ansåg som viktigast att ändra för att få med centrala aktörer i digitaliseringen blir teman som också nämndes i den allra första delen av workshopen centrala igen. Saker deltagarna efterfrågade i del 1, såsom chattfunktion anges som viktiga delar för att öka digitaliseringens räckvidd. Andra teman som togs upp handlar om att öka kunskapen om varför människor inte deltar men även att genom politiska åtgärder "uppmuntra" deltagande genom ekonomiska incitament. Dvs att det ska vara billigare för en medborgare att exempelvis lämna in en bygglovsansökan digitalt än att göra det icke-digitalt. Bild A10 illustrerar de "viktigaste" åtgärderna för att öka digitaliseringens räckvidd.



Figur 3.4: Åtgärder för att öka digitaliseringens räckvidd.

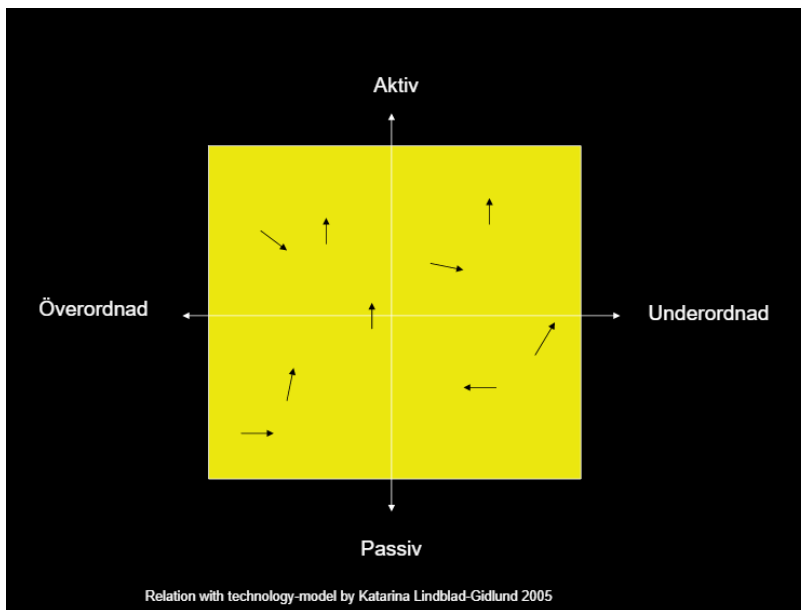
En specifik åtgärd som diskuterades under workshoppen var bland annat att skapa så kallade "Business case" för varje tjänst. Har finns färdiga metoder som med relativ enkelhet skulle kunna användas för att skapa ett case runt varje digital tjänst, till exempel business canvas, se Figur 3.5. Denna metod ställer viktiga frågor runt varje tjänst:

- Vad är syftet med tjänsten?
- Vilka intressenter är viktiga för att tjänsten ska fungera?
- Vilka underliggande aktiviteter och processer bygger tjänsten på?
- Vilka värden skapar tjänsten (för användaren)?
- Vem är användaren?
- Hur designas tjänsten?
- Vad har triggat skapandet av tjänsten?
- Vilka resurser kräver tjänsten?
- Vilka kanaler finns som stöd för tjänsten?
- Finns det några innovationer associerade med tjänsten?
- Vad kostar tjänsten och tekniken runt den?

Service Name				
What is the name and the purpose of service?				
<b>Service key partners</b> Who are our key partners? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Other government agencies</li> <li>• Service developers</li> <li>• User representative groups</li> </ul>	<b>Key service activities</b> What are the principal activities/events in the service and how are they connected in a process? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual/digital</li> <li>• Provider/user</li> <li>• Support processes</li> </ul>	<b>Service value proposition</b> How does the service benefit its users? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenience</li> <li>• Access</li> <li>• Autonomy</li> <li>• Time-saving</li> <li>• Information, communication, transaction</li> </ul>	<b>Service development model</b> On what basic premises are service development founded? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Development processes</li> <li>• Participation and co-creation</li> <li>• Software development</li> <li>• Change agency</li> </ul>	<b>Service user profiles</b> What do we know about our users? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Who are the users?</li> <li>• What are their characteristics?</li> <li>• What needs do they have?</li> </ul>
<b>Triggers</b> What motives or drivers are there for the service? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Political pressure/agendas</li> <li>• Citizen requirements</li> <li>• Societal</li> <li>• Technological development</li> </ul>	<b>Key resources</b> What key resources are included in the service? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel and competences</li> <li>• Digital (platform, architecture, databases, user interface, network, IP, connecting systems)</li> </ul>		<b>Service channels</b> Which devices, operating systems, browsers will support the service? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual service</li> <li>• Mobile, tablet, laptop</li> <li>• Other channels</li> </ul>	<b>Key innovations</b> How is digitalisation viewed? <ul style="list-style-type: none"> <li>• New technology</li> <li>• New service channels</li> <li>• New internal work processes</li> </ul>
<b>Service investments</b> How much will it cost to develop, maintain and operate the service? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Software cost, hardware improvements, IP costs</li> <li>• How will the service be staffed, back office reorganization</li> </ul>			<b>Service provider gains and returns</b> What is the expected outcome from the service? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internal efficiency, effectiveness, cost savings, regulatory compliance</li> <li>• Trust, policy input, democracy, feedback, inclusion</li> </ul>	

Figur 3.5: Business-canvas för digitala tjänster (Rose et al. 2019).

Ett annat ramverk som togs upp var Gidlunds (2005) relationer till teknik. Som Figur 3.6 visar kan individer antingen vara passiva eller aktiva, men även överordnade och underordnade. Vid tjänsteutveckling är det lätt hänt att man endast tar med de som aktivt uttalar sig i positiva ordalag om tekniken, och då är det lätt att man missar viktiga perspektiv. Om många intar rollen som passiva och underordnade bör man börja fundera hur arbetet med tjänsterna legitimerats och förankrats bland anställda och medborgare. Nästa del handlar just om vilka värden anställda och medborgare associerar med digitala tjänster.



Figur 3.6: Fyra relationer till teknik (Lindblad-Gidlund, 2005).

Från workshoppen kan vi formulera följande rekommendation:

*Rekommendation 2:* Resultaten och metoden från workshoppen kan med fördel inkorporeras i verksamheten för att skapa förståelse för vad som "görs och inte görs", hur och för vem. Ett konkret förslag från workshoppen var att utveckla ett "business case" för varje tjänst, och där kan med fördel formell metodik tillämpas (t.ex. Business canvas).

### Referenser:

Dunne, A., Hertzian Tales: Electronic Products, Aesthetic Experience, and Critical Design. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.

Nyhlén, S., Gidlund, L., K. (2018): 'Everything' disappears ... reflexive design and norm-critical intervention in the digitalization of cultural heritage, Information, Communication & Society.

Nyhlén, S., Gidlund, L., K., Lost in Translation – How Policy Enactment Get Stuck in the Digital Fix, *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*

L-Gidlund, K. (2005). *Techno Therapy: a relation with technology* (Doctoral dissertation).

Rose, J., Holgersson, J., & Söderström, E. (2019). Designing Innovative Digital Services for Government: A Business Model Canvas Adaptation. In *27th European Conference on Information Systems (ECIS), 2019*. AIS.



## Del 4: Användning av digitala tjänster

*Leif Sundberg, Aron Larsson*

I denna del presenteras studier av användning av digitala tjänster från två perspektiv: Baserat på intern data från Timrå kommun (2.1), och baserat på extern data från Timrå kommuns medborgare (2.2).

### 2.1 Det interna perspektivet

#### Användning av digitala kanaler jämfört med övriga kanaler

Som tidigare nämnts var en av de första insatserna att jämföra användningen av digitala tjänster kontra andra kanaler. I grova drag låg användningen av digitala tjänster på ungefär 34% av den totala ärendemängden (se, Tabell 4.1). (Tack Charlotte Sjöström för sammanställning av data). Det bör dock påpekas att variationen var stor sett till individuella tjänster. En annan faktor att ta hänsyn till är att användandet av digitala alternativ kan ha ökat över tid, vilket gör att siffran skulle vara högre idag.

Tabell 4.1: Användning av e-tjänster jämfört med andra kanaler

Tjänster i Open ePlattform	Publicerad datum	Via e-tjänst	Ej e-tjänst	Tot. Antal	% e-tjänst
Autogiroanmälan - medgivande	2017-08-29	0	15	15	0
Dispens för körning i terräng med motordrivet fordon inom Timrå kommuns förbudsområde - ansökan	2017-11-29	0	21	21	0
Eldstad - anmälan	2016-03-18	21	83	104	20%
Nybyggnad - ansökan om bygglov	2015-01-16	25	59	84	30%
Parkeringsstillstånd för rörelsehindrad - ansökan	2017-10-05	3	66	69	4%
Planbesked - begäran	2014-06-30	1	5	6	17%
Rivning - ansökan om lov	2014-05-22	12	13	25	48%
Skolskjuts - ansökan	2016-12-21	257	132	389	66%
Skylt - ansökan om bygglov	2014-02-03	5	25	30	17%

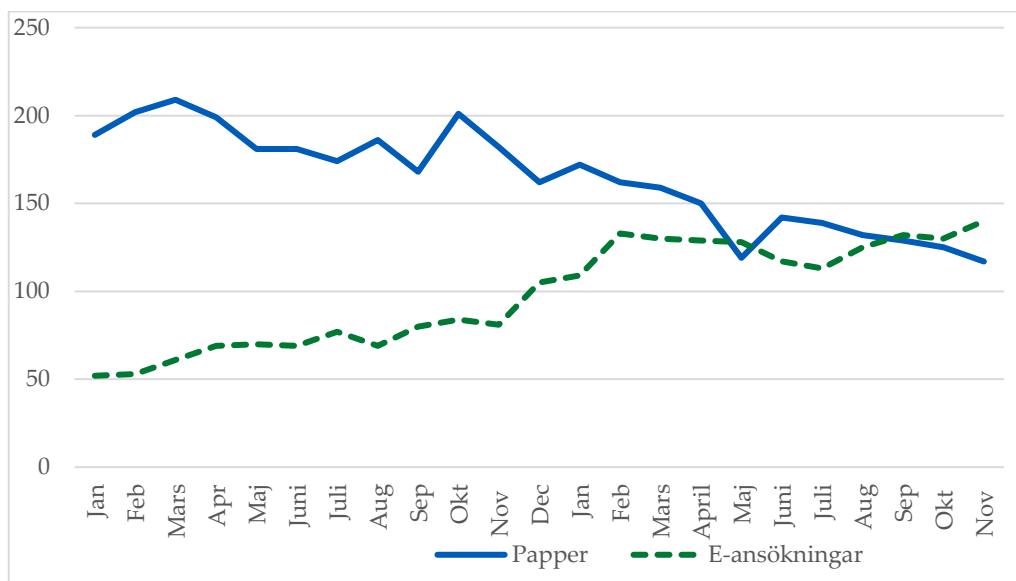
Strandskydd - ansökan om dispens	2014-02-13	11	48	59	19%
Transformatorstation - ansökan om bygglov	2014-02-12	1	53	54	2%
Uppehåll i hämtning av kärll- säckavfall - ansökan	2016-12-07	51	225	276	18%
Vinterväghållningsbidrag - ansökan	2016-12-21	30	143	173	17%
Komplementbyggnad, tillbyggnad, uterum - ansökan om bygglov	2014-06-23	91	443	534	17%
<b>Totalt, Open ePlatform</b>		508	1331	1839	28%
Förskola		350	60	410	85%*
Ekonomiskt bistånd		2606	5270	7876	33%**
<b>Totalt, alla tjänster</b>		3464	6661	10125	34%

\*Datan relaterar flera olika aktiviteter relaterade till förskolan, såsom anmälan, ändrad inkomst etc.

\*\*Har ökat över tid, se Figur 4.1.

Den enda förvaltning som aktivt följt upp användandet av digitala kanaler kontra andra alternativ är socialtjänsten som försåg oss med data över ekonomiskt bistånd mellan perioden januari 2018 till november 2019. Som synes har användningen av den digitala tjänsten ökat över tid från 28% till 54% (tack till Karin Sandström för datan). Detta är ett resultat av ett medvetet arbete att öka användningen av tjänsten: till exempel nämner socialsekreterarna tjänsten i möten med medborgaren, och när någon frågar efter en blankett i kundtjänsten nämns tjänsten.





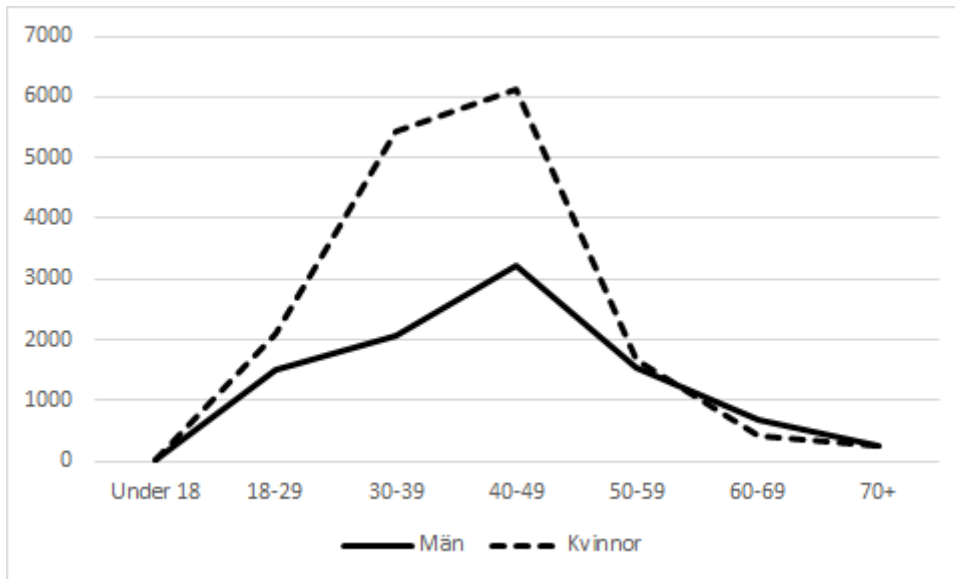
Figur 4.1: Användardata ekonomiskt bistånd 2018-2019

Även om det inte går att fastslå någon enskild orsak till varför en tjänst användes mer än en annan kan man urskilja tendenser i materialet. Den digitala tjänst som hade högst användning, runt 85%, var ansökan till förskola. Tjänsten är relativt okomplicerad och har en målgrupp i "rätt" ålder. Tjänsten kan liknas vid en slags portaltjänst med fler funktioner, och är förvaltningens förstaval vid den här typen av ärenden.

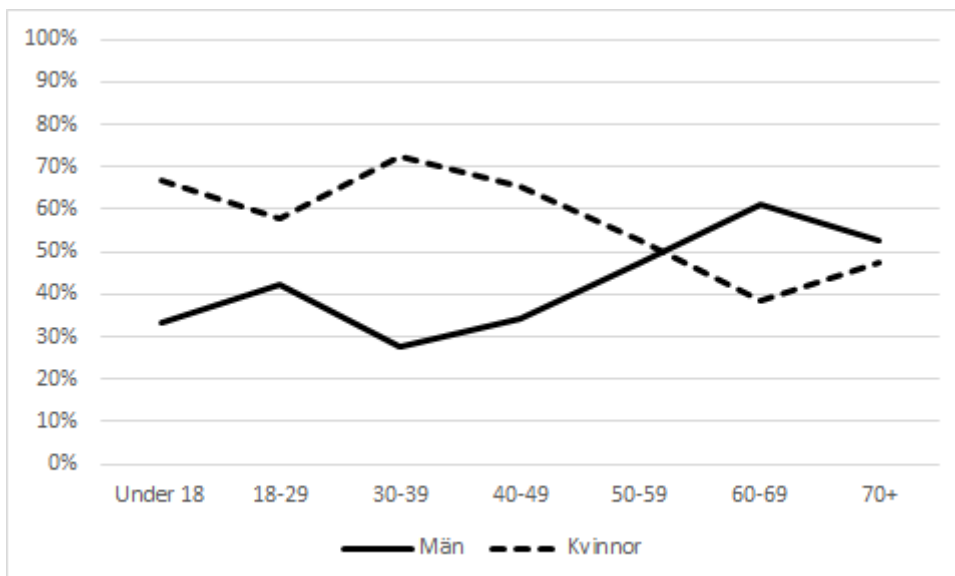
För att få en slags fingervisning om situationen var unik tog vi kontakt med en annan, större kommun, och frågade om deras rutiner för uppföljning av användning av digitala tjänster. Inte heller de hade någon övergripande bild av användningen. Deras avdelning för bygglov tog fram en siffra för våren 2019 där ungefär 40% av alla ärenden genomfördes digitalt. Denna kommun såg inte detta som en indikator för kvalitet, utan de använde ett slags nöjd-kund-index (NKI), där medborgaren frågas om tjänsten underlättade för hen att utföra sitt ärende digitalt. Timrå har ett liknande NKI för tjänsterna i Open ePlatform, där användaren efter utförd tjänst får gradera upplevelsen på en skala 1-5 där 1 = Mycket missnöjd och 5 = Mycket nöjd. Ett problem med denna typ av mätning är dock att den endast utförs av de som genomfört en ansökan: om något gick fel eller ansökan avbröts görs inte någon mätning.

På <https://esamverkan.nu/anvandningsstatistik-e-tjanster/> finns statistik över digitala tjänster i Open ePlatform både för Timrå och övriga involverade kommuner. En intressant iakttagelse är att de flesta användare av digitala tjänster är kvinnor. I skrivande stund analyserades drygt 25 000 ärenden från hela regionen. Drygt 64% av dessa utfördes av kvinnor och 36% av män. I Timrå kommun är denna skillnad störst av alla kommuner: kvinnor utför nästan 70% av alla ärenden. Figurerna nedan visar

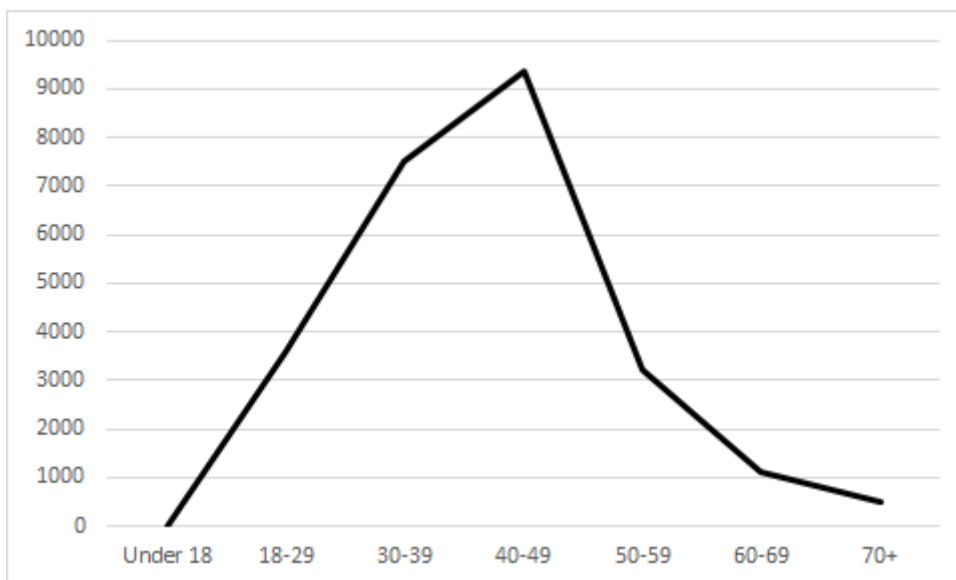
skillnaden mellan män och kvinnor för alla kommuner och alla tjänster, åldersfördelning, och en översikt över tjänsterna i bygg, boende och miljö. Timrå kommun följer liknande mönster som dessa kurvor. Sundsvall, som enda kommun med en större stad, avvek något: där är skillnaden mellan män och kvinnors användning lägre (57 – 43%).



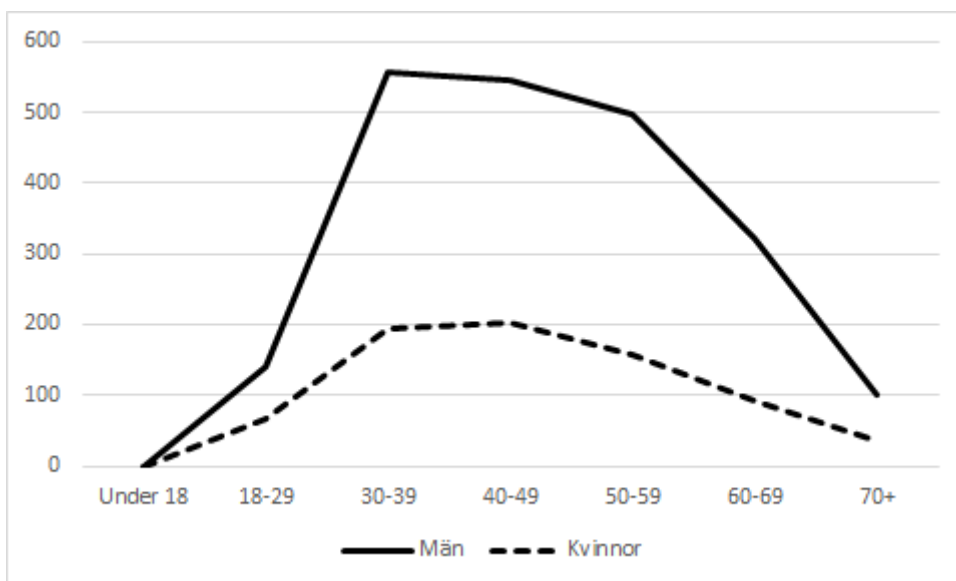
Figur 4.2: Alla tjänster, samtliga kommuner, män och kvinnor



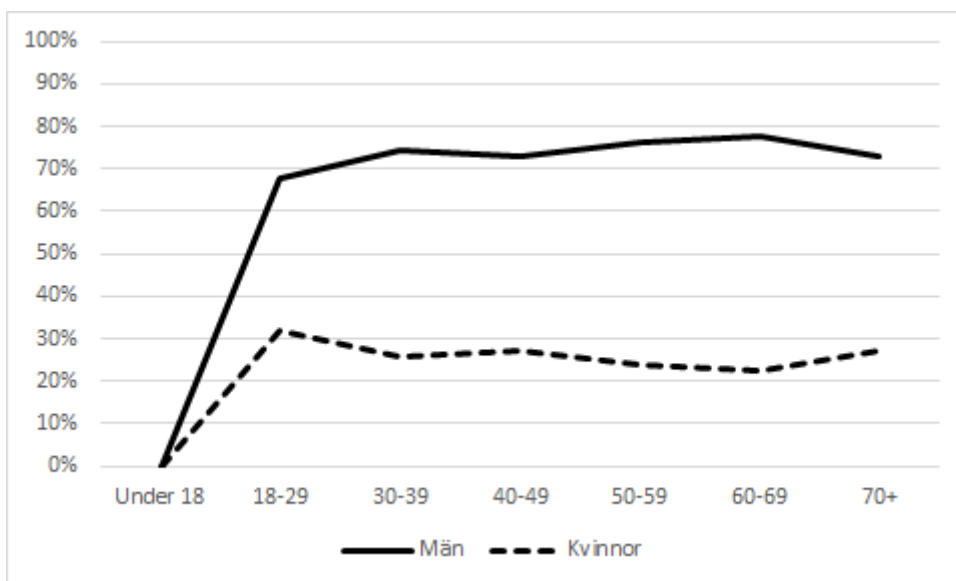
Figur 4.3: Alla tjänster, samtliga kommuner, män och kvinnor (%)



Figur 4.4: Alla tjänster, alla kommuner, åldersfördelning



Figur 4.5: Bygg, boende och miljö, alla kommuner



Figur 4.6: Bygg, boende, miljö, alla kommuner (%)

Utifrån dessa fynd kan vi göra följande rekommendation.

*Rekommendation 3:* Kontinuerlig uppföljning av kanal användning. Inkorporera funktioner för uppföljning i aktuella system. Här kan med fördel statistikfunktioner i nuvarande system (t.ex. Open ePlatform) utvecklas. På så sätt kan data genereras om hur olika kanaler används, och om denna användning skiljer sig åt mellan olika grupper av medborgare.

### Intervjuer med anställda

Fem intervjuer med åtta anställda genomfördes under våren 2019. Urvalet var främst baserat på personal som hanterar inkomna ärenden (handläggare). Följande teman behandlades under intervjuerna: Koppling digitala tjänster - policy, nytta (värden) och risker, tillgång till alternativa kanaler, och skillnader mellan användare (av digitala tjänster) och icke-användare.

#### *Koppling policy – digitala tjänster*

Den bild som målades upp i intervjuerna var att digitala tjänster inte utvecklas i enlighet med någon speciell policy, men att det finns en central idé om ökad digitalisering:

“Så många e-tjänster som möjligt, de har någon plan för framtiden, 2025 ska allt vara digitaliserat, eller så mycket som möjligt i alla fall”.

“Vägen mellan policy och oss på golvet är ganska lång, det är inget som påverkar oss direkt”.

Dels nämndes en viss centrering till den egna förvaltningen, men även till kommunledningen.

En annan bild som framkom är att viss utveckling sker decentraliserat, där varje förvaltning sköter sig själv (detta gäller kanske framför allt de två största förvaltningarna, utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen).

“Det fanns en viss rädsla för BankID inledningsvis. Sedan bestämde kommunen. Förvaltningschefen och dåvarande skolkontoret var drivande”

“Ingen styrning uppifrån: vi har vår e-tjänst... ..vi har ingen större koll på varandras e-tjänster”.

#### *4.2 Nyttor (värden) och risker*

Även här ges en viss bild av att det finns en central idé någonstans, men att den inte riktigt trättat ned till de anställda:

“Vi för ingen diskussion om nyttor, risker och effekter. Jag antar att det sker centralt”.

Däremot upplever den enskilde individen nyttor och risker med digitala tjänster i sin dagliga verksamhet. Mindre pappersarbete och mer lättanvänt för medborgarna, snabbt och smidigt att kunna utföra ärenden när som helst på dygnet. Mindre administration är en annan upplevd nytta och ökad automatisering ses som ett sätt att minska den interna hanteringen ytterligare. Det förutsätter dock att medborgarna blir mer aktiva och att användningen av digitala tjänster ökar. I de fall tjänsterna inte kopplats till befintliga backoffice-system upplevs dock det motsatta då de måste skrivas ut manuellt: utskriften blir ett extra steg och ärenden har även blivit liggande när det inte gått ut något automatiskt mail.

Designen av de digitala tjänsterna kan även ställa till det då de kräver en balans mellan flexibilitet och konformitet till gällande regler. Ett exempel som nämns i intervjuerna är till exempel medborgarförslag där tjänsten inte tar någon hänsyn till vilken nämnd ärendet gäller: det gör att ett ärende kan beröra fler nämnder vilket måste tas hänsyn till vid hanteringen. Ett annat exempel är bygglov där en fackmässig blankett ofta innehåller mer information än som tillåts i den digitala tjänsten.

#### 4.3 Alternativa kanaler och användare vs icke-användare

En viss osäkerhet vad gäller alternativa kanaler kunde identifieras under intervjuerna:

“Det finns en blankett, jag tror den ligger på hemsidan”.

Vissa tjänster har inga tillgängliga alternativ då man fokuserat på automatisering (t.ex. ansökan till kulturskolan), även om det går att be om att kontakta kommunen för att få pappersalternativ i form av en blankett. En snabb sökning på timra.se visade att i vissa fall saknas länk till både blankett och självservice från relevant avdelning på hemsidan. Ibland ligger dessutom äldre material kvar och är indexerat av Google.

Ekonomiskt bistånd bör nämnas igen, då de jobbar med fysiska möten med medborgarna parallellt med de digitala kanalerna. Syftet med ökad användning av den digitala tjänsten i den kontexten är att frigöra tid för handläggarna att jobba mot ett mål om ökad självförsörjning istället för att spendera tid med att kontrollera kvitton.

Avsaknad av BankID var en återkommande anledning som angavs till varför medborgarna använde alternativa kanaler jämfört med digitala. Nysvenskar utan personnummer, familjehemsplacerade, och representanter för företag (som ej vill använda sitt privata BankID) ansågs vara troliga kandidater till icke-digitala alternativ. Bilden av hur dessa utför ärenden blev inte helt tydlig: “De får hjälp av någon”.

Bygglov skiljde sig en aning här, då dessa tjänster ofta medför en viss komplexitet i och med att det är mycket information som efterfrågas av den som utför en ansökan. Ibland utförs de av privata, äldre konsulter som nyss gått i pension. I och med att koppling till back office (interna administrativa system) saknas här premieras inte heller tjänsterna av de anställda.

I och med att Timrå har alternativa kanaler i form av medborgarservice, kundtjänst, bibliotek etc. kan en andra rekommendation baserat på materialet formuleras enligt följande:

*Rekommendation 4:* Utveckla en kanalstrategi och kommunicera den till personalen. Här inkluderas både digitala kanaler, blanketter, och fysiska möten. Om digitalisering och automatisering innebär lägre tillgänglighet till fysiska kanaler kommer redan marginaliserade grupper att få det ännu svårare.

Reddick och Turner (2012) visar hur olika kanaler används i olika syften av medborgarna. Telefon är till exempel utmärkt för problemlösning medan hemsidor är ett lämpligt sätt att få information på. Dessa författare rekommenderar därför multipla

kanaler med konsistent information och service. Denna syn står i viss konflikt med ökad automation i de fall detta innebär att icke-digitala alternativ tas bort.

### Referenser:

Reddick, C. G., & Turner, M. (2012). Channel choice and public service delivery in Canada: Comparing e-government to traditional service delivery. *Government Information Quarterly*, 29(1), 1-11.

### Enkät till anställda

Under våren 2019 skickades en enkät ut till Timrå kommuns anställda. Enkäten fick 192 svar totalt:

54 män, 137 kvinnor, 1 icke-binär.

Medelålder: 46.39 år.

23 av respondenterna var chefer.

Majoriteten av respondenterna (n=132) har en eftergymnasial utbildning över 3 år, 28 har en eftergymnasial utbildning kortare än 3 år och 23 har en gymnasial utbildning. Sex respondenter har en utbildning motsvarande folk- eller grundskola och två har svarat "annat", en respondent har genomgått forskarutbildning.

Av de 192 respondenterna uppgav 165 att de kände till Timrå Kommuns digitala tjänster. För dessa fortsatte enkäten. En intressant notering för de 27 som uppgav att de inte kände till tjänsterna är att medelåldern var lägre (~41) jämfört med de som känner till tjänsterna (47.28). Här hade man kunnat vänta sig att andra demografiska skillnader såsom kön, utbildning hade varit utmärkande, men det verkar snarare som att denna grupp består av professioner som befinner sig en bit från den förvaltande delen av kommunen, till exempel sjuksköterskor. Det kan så klart också röra sig om att begrepp som "digitala tjänster" eller "e-tjänster" inte används frekvent: dessa personer skulle kanske känna igen dem om de såg dem, eller om man skulle referera till dem som självservice via hemsidan eller liknande. Enkäten fortsatte för de 165 som svarat att de kände till tjänsterna.

Samtliga frågor besvaras genom en skala på 1-7 där 1 står för "inte alls" och 7 för "i allra högsta grad".

Som synes i Tabell 4.2 återfinns ett tydligt serviceideal i materialet, följt av effektivitet, professionalism, och engagemang. (S= service, E = effektivitet, P = professionalism, EN = engagemang).

Tabell 4.2: Värden

	Mv	Std. Av.
Timrås e-tjänster bidrar till...		

...ökad tillgänglighet till Kommunen (S)	5,50	1,404
...förkortade handläggningstider (S)	5,04	1,394
...ökad kvalitet (S)	4,94	1,396
...att kommunen kan göra mer, till mindre eller oförändrad kostnad (E)	4,78	1,398
...minskade kostnader för Kommunen (E)	4,78	1,403
...att kommunen utgår från medborgarens behov (S)	4,72	1,361
...ökad och mätbar uppfyllelse av kommunens mål (E)	4,68	1,278
...att kommunen lättare kan följa lagar och regler (P)	4,62	1,231
...att individer behandlas rättvist (P)	4,51	1,421
...att det blir tydligt vem som är ansvarig när kommunen fattar beslut (P)	4,44	1,381
...att medborgare inkluderas i demokratiska frågor (EN)	4,33	1,340
...att tjänster skapas tillsammans med medborgarna (EN)	3,97	1,403
...att medborgare kan påverka kommunens beslut (EN)	3,84	1,340
Valid N (listwise) 165		

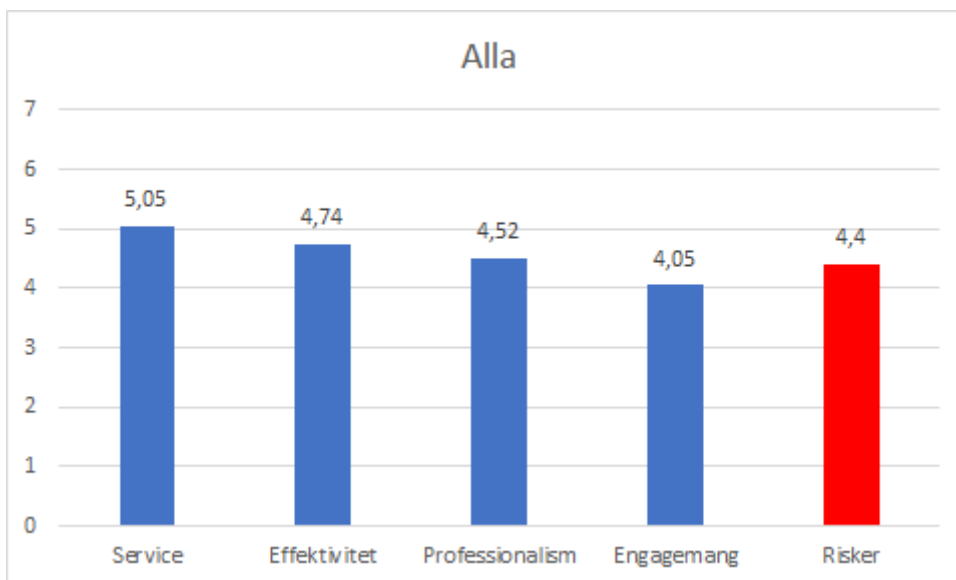
Tabell 4.3: Risker

	Mv	Std. Deviation
Förändrad arbetssituation för kommunens personal.	4,76	1,439
Sårbara system som kan leda till att känslig information hamnar i orätta händer.	4,75	1,505
Höga kostnader och förseningar i samband med utveckling.	4,41	1,329
Fokus på teknik istället för demokrati.	4,04	1,516
Få medborgare / företag väljer att använda tjänsterna.	3,59	1,422
Valid N (listwise) 165		

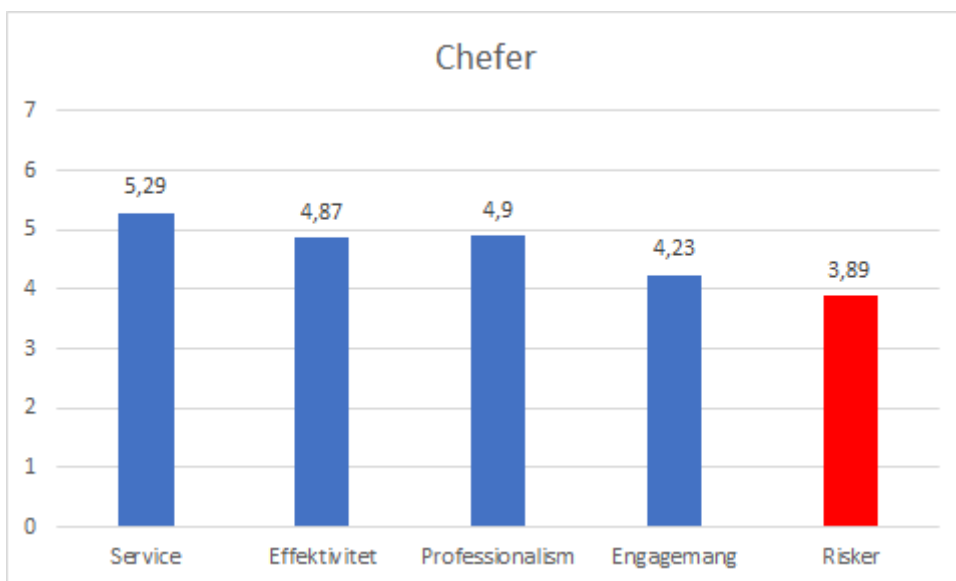
Ett intressant resultat här var att det finns en positiv korrelation mellan uppfattningen om att digitala tjänster leder till att kommunen följer lagar och regler, samt uppfattningen att dessa bör anpassas för att underlätta digitalisering.

De signifikanta (via Mann Whitney U test) skillnader vi kunde se mellan grupper av anställda var mellan a) chefer och övriga anställda, och b) socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. Materialet visar att chefer i regel har en mer positiv inställning till digitala tjänster och ser lägre risker jämfört med övriga anställda (Figur 4.8 och 4.9). Anställda på socialförvaltningen ser högre värden (särskilt servicevärden), har en mer positiv inställning till digitalisering och ser lägre risker jämfört med personalen på barn- och utbildningsförvaltningen (Figur 4.9 och 4.10). I Figur 4.7-4.11 har variablerna från Tabell 4.2 slagits ihop till enskilda medelvärden.

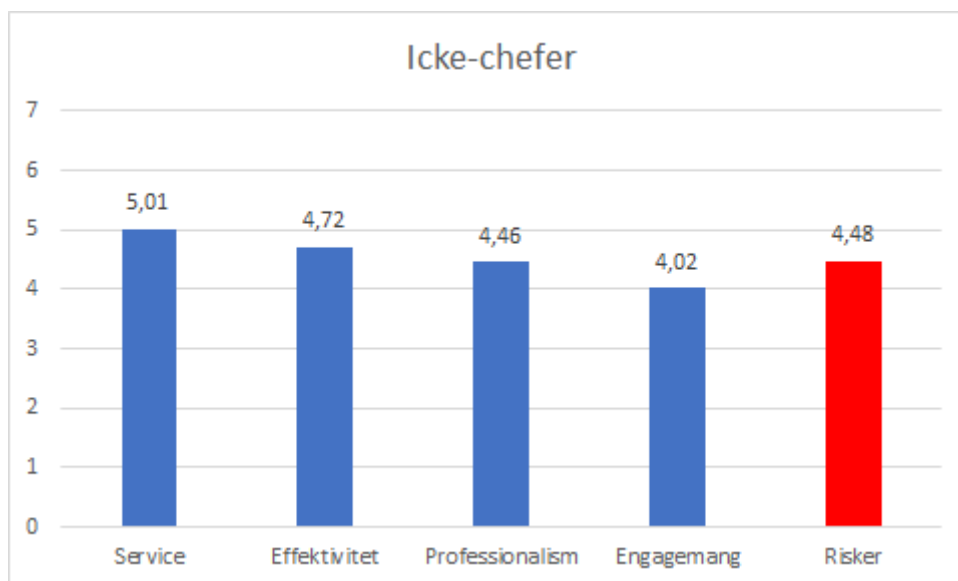




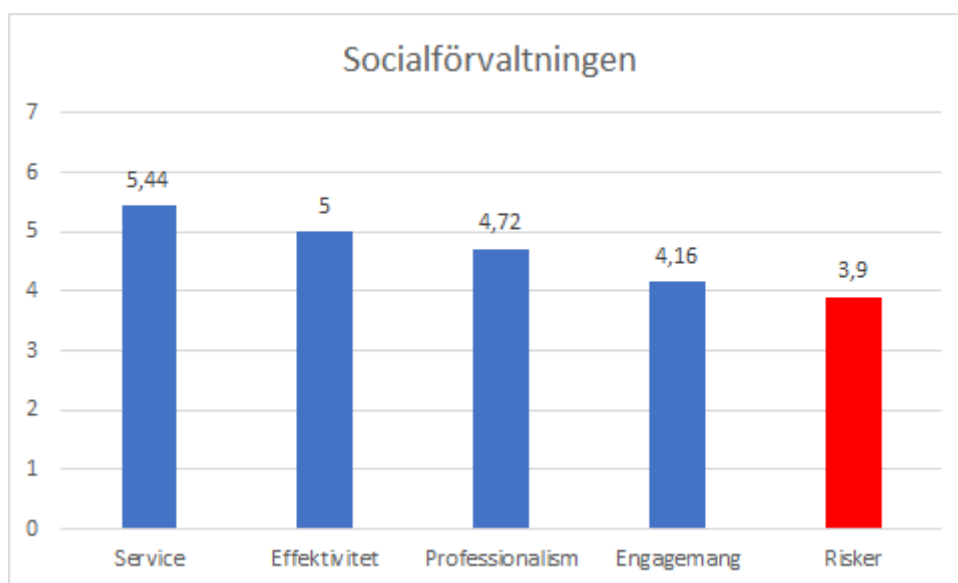
Figur 4.7: Värden och risker, alla anställda



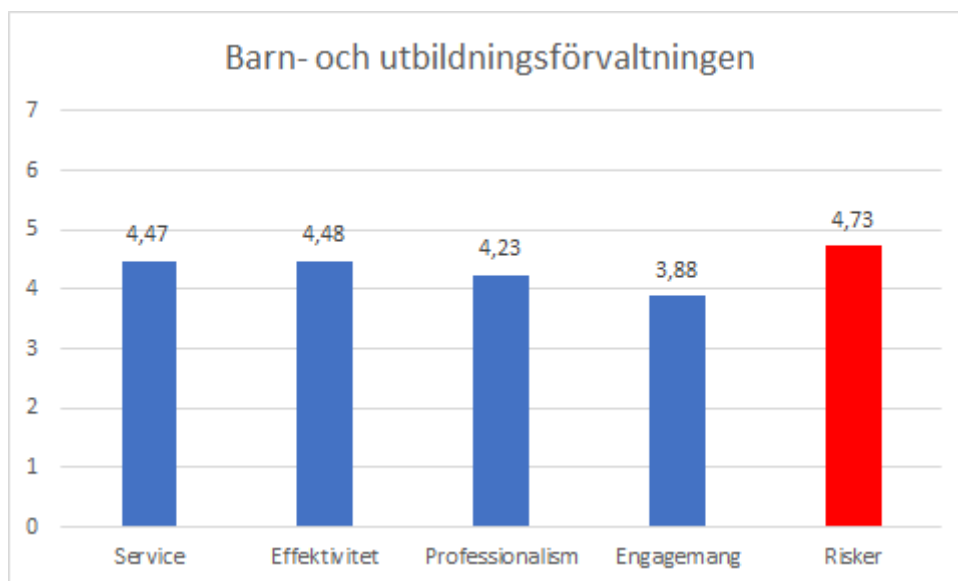
Figur 4.8: Värden och risker, chefer



Figur 4.9: Värden och risker, icke-chefer



Figur 4.10: Värden och risker, socialförvaltningen



Figur 4.11: Värden och risker, barn- och utbildningsförvaltningen

Resultaten visar två skillnader mellan anställdas uppfattningar: en mindre, men signifikant skillnad mellan chefer och övriga anställda, och en större skillnad mellan de två största förvaltningarna. Anställda på socialförvaltningen ser relativt höga värden med digitala tjänster, medan personalen på barn- och utbildningsförvaltningen ser högre risker än värden. Här gäller det för organisationen att fånga upp flera perspektiv från olika grupper av anställda och förvaltningar, för att få en bredd vad gäller värden och risker. Vilka är "med" vid utvecklingen av digitala tjänster, i term av professioner, bakgrund, men även vilken inställning de har till digital teknik: ibland kan den största kritikern vara en värdefull tillgång eftersom man då fångar in perspektiv som optimisten missat. Utifrån resultaten från enkäten kan vi ge följande rekommendation:

*Rekommendation 5:* Fånga upp perspektiv från olika grupper av anställda (chefer och anställda) och förvaltningar (social- och barn- och utbildningsförvaltningen), för att få en bredd vad gäller värden och risker.

## 2.2 Det externa perspektivet

### Enkät till medborgare

Under hösten 2019 använde vi oss av två typer av enkäter för att nå medborgare i Timrå kommun:

- En webbenkät för att nå de som använt digitala tjänster (baserad på variabler från COBRA framework, se Ibrahim et al. 2014).
- En pappersenkät för att nå de som valt att använda andra kanaler än digitala tjänster (baserad på de Walle et al. 2018).

Syftet med enkäterna var dels att få veta vad de som använder de digitala tjänsterna tycker om dem, och dels att undersöka varför vissa medborgare inte använder dem. Webbenkäten annonserades på kommunens hemsida, intranät och i sociala medier. Pappersenkäten skickade ut via medborgarservice, kundtjänst, biblioteket och handläggare. En tidig observation var att det var många icke-användare som även besvarade webbenkäten: ungefär hälften svarade att de aldrig använt kommunens digitala tjänster.

### *Enkät till användare*

Följande variabler användes i undersökningen:

#### **Bakgrund:**

Alder / Kön / Utbildning / Sysselsättning.

Har du använt Timrå kommuns digitala tjänster (e-tjänster) under "självservice" på hemsidan någon gång? (dvs, ej blanketter)? Ja / Nej.

För de som svarade ja fortsatte enkäten med följande variabler, där respondenterna fick svara på en skala 1-7, där 1 = håller inte alls med, och 7 = håller fullständigt med:

- Det är lätt att hitta till Timrå kommuns digitala tjänster.
- Det är lätt att förstå informationen i Timrå kommuns digitala tjänster.
- Det är enkelt att klicka och navigera i de digitala tjänsterna.
- Genom att använda kommunens digitala tjänster sparar jag tid.
- Genom att använda Timrå kommuns digitala tjänster sparar jag pengar, till exempel för resor till kommunen.
- Jag är nöjd med handläggningstiden när jag använder kommunens digitala tjänster.

- Det tar lång tid att fylla i den information som krävs i de digitala tjänsterna.
- Jag upplever tekniska problem när jag använder de digitala tjänsterna.
- Timrå kommuns digitala tjänster är säkra och trygga att använda.
- Timrå kommuns digitala tjänster gör det möjligt för kommunen att arbeta på ett bättre sätt.
- Att använda Timrå kommuns digitala tjänster gör att jag upplever ett ökat medborgarengagemang.
- Jag är orolig för att mina personliga uppgifter ska användas i andra sammanhang.
- Jag föredrar att ha kontakt med en person istället för att använda en digital tjänst.
- Jag litar på digital teknik.

#### Enkäten avslutades med följande frågor:

Hur hittade du information om Timrå kommuns digitala tjänster? (Öppen fråga).

Vad skulle Timrå kommun kunna göra för att förbättra sina digitala tjänster? (Öppen fråga).

Vad är ditt helhetsintryck av Timrå kommuns digitala tjänster? (1- Mycket dåligt, 7- Mycket bra).

#### Bakgrundsvariabler:

Av 276 giltiga svar angav 167 att de använt Timrå kommuns digitala tjänster.

Tabell 4.4: Demografi, webbenkät

Variabel	Användare	Icke-användare (webbenkät)	Samtliga svar
Medelålder	43.9	56.6	48.88
Män	32 (19%)	46 (42%)	78
Kvinnor	135 (81%)	63 (58%)	198
<b>Sysselsättning</b>			
Arbetar	128 (77%)	50 (46%)	178
Arbetsökande	13 (8%)	4 (4%)	17
Studerar	7 (4%)	6 (6%)	13
Pensionär	9 (5%)	46 (42%)	55
Sjukskriven	7 (4%)	0	7
<b>Utbildning</b>			
Grundskola	16 (10%)	9 (8%)	25

Gymnasium	68 (41%)	44 (40%)	112
Högskola/Univ.	79 (47%)	48 (44%)	123
Yrkesutbildn.	4 (2%)	6 (6%)	10

Som synes i Tabell 4.4 återfinns två stora skillnader vad gällande variablerna kön respektive sysselsättning: De flesta användare av digitala tjänster (81%) är kvinnor, vilket korresponderar med datan från Open ePlatform. Många icke-användare är pensionärer (42%). Det bör dock noteras att dessa icke-användare är mer eller mindre aktiva online i och med att de besvarat en webbenkät. Många digitala tjänster med större ärendemängder riktar sig till hushåll med barn, så en av anledningarna till att många icke-användare återfanns i webbenkäten kan vara att de helt enkelt inte har något behov av tjänsterna.

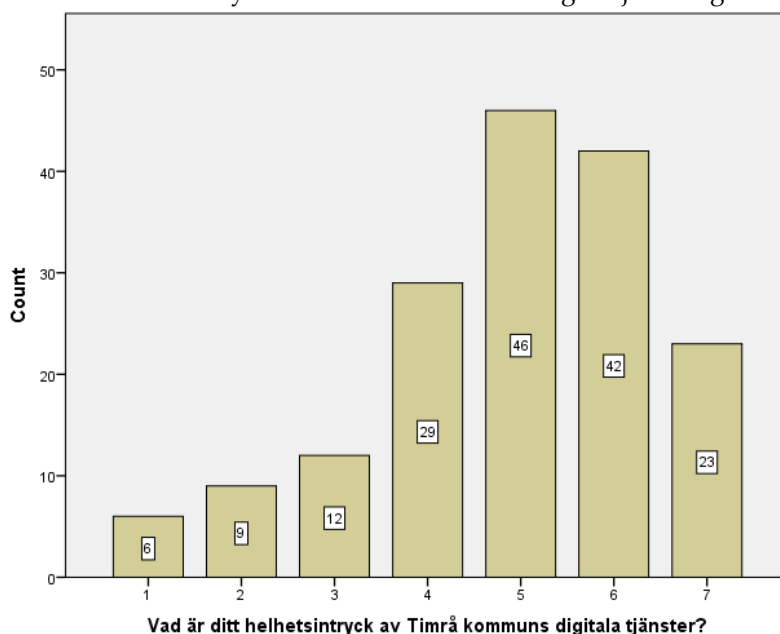
Tabell 4.5: resultat, webbenkät

Variabel	Medelvärde	Median	Std.Avv.
Genom att använda kommunens digitala tjänster sparar jag tid.	5.34	6	1.7
Jag litar på digital teknik.	5.14	6	1.65
Timrå kommuns digitala tjänster gör det möjligt för kommunen att arbeta på ett bättre sätt.	5.14	5	1.55
Timrå kommuns digitala tjänster är säkra och trygga att använda.	5.13	5	1.52
Det är lätt att förstå informationen i Timrå kommuns digitala tjänster.	4.91	5	1.66
Jag är nöjd med handläggningstiden när jag använder kommunens digitala tjänster.	4.79	5	1.6
Det är lätt att hitta till Timrå kommuns digitala tjänster.	4.63	5	1.66
Det är enkelt att klicka och navigera i de digitala tjänsterna.	4.58	5	1.77
Genom att använda Timrå kommuns digitala tjänster sparar jag pengar, till exempel för resor till kommunen.	4.57	5	2.1
Att använda Timrå kommuns digitala tjänster gör att jag upplever ett ökat medborgarengagemang.	3.87	4	1.74
<b>"Negativa" variabler:</b>			
Jag föredrar att ha kontakt med en person istället för att använda en digital tjänst.	3.5	3	2.03

Det tar lång tid att fylla i den information som krävs i de digitala tjänsterna.	3.42	3	1.75
Jag upplever tekniska problem när jag använder de digitala tjänsterna.	3.29	3	1.94
Jag är orolig för att mina personliga uppgifter ska användas i andra sammanhang.	2.9	2	1.89
<b>Helhetsintryck:</b>			
Vad är ditt helhetsintryck av Timrå kommuns digitala tjänster?	4.9	5	1.53

Tabell 4.5 visar att på en skala 1-7 landar de flesta medelvärden strax över eller strax under 5, förutom medborgarengagemang. De som svarade på enkäten ser tidsbesparingar som den största nyttan med Timrås digitala tjänster, men även att tjänsterna gör att kommunen kan arbeta på ett bättre sätt. Resultaten visar även att medborgarna tenderar att lita på digital teknik och att de upplever att Timrå kommuns digitala tjänster är säkra att använda. Sedan sjunker medelvärdena något, bland annat när det gäller hur tjänsterna är utformade (till exempel information och navigation). De "negativa" variablerna har relativt höga standardavvikelser vilket gör att medelvärden blir ett vanskeligare mått. Svarsfördelning för alla variabler presenteras senare i denna sektion. Korrelationerna mellan variablerna lämnade inga större överraskningar. "Negativa" variabler korrelerar negativt med "positiva", och det är inget samband som står ut mellan de olika variablerna.

Gällande helhetsintrycket fördelades svaren enligt följande figur:



Figur 4.13: Helhetsintryck, webbenkät

1 (mycket dåligt): 6 (3.6%)  
2: 9 (5.4%)  
3: 12 (7.2%)  
4: 29 (17.4%)  
5: 46 (27.5%)  
6: 42 (25.1%)  
7: (mycket bra): 23 (13.8%)

1-3: 16%  
4: 17.3%  
5-7: 66.4.%

1-2: 8.9%  
6-7: 38.9%

De flesta respondenter, närmare 70% är alltså mer nöjda än missnöjda med tjänsterna, varav nästan 40% har svarat 6 eller 7 på skalan. Dock finns det även en grupp på 16% som inte är nöjda. Bland dessa har cirka 9% svarat 1-2, det vill säga ungefär var elfte respondent. Vad gäller helhetsintrycket kunde inga signifikanta skillnader mellan olika grupper av användare identifieras. Kön, ålder, utbildning och sysselsättning verkar alltså inte spela någon avgörande roll i hur användarna upplever värdet av de digitala tjänsterna.

#### **Var hittade du information om Timrå kommuns digitala tjänster?**

Ordmolnet nedan ger en översikt över var användarna hittat information om de digitala tjänsterna. De "tre stora" källorna är 1. Kommunens hemsida 2. Skolan och 3. Google. Andra källor som nämns inkluderar handläggare, e-post, telefon / SMS, och vänner / kollegor.





Figur 4.14: Var hittade du information om Timrå kommuns digitala tjänster?

#### Finns det någon tjänst du använder regelbundet?

Tjänster för skola och barnomsorg står ut i materialet enligt nedan.

Edwise / Tieto (skola och barnomsorg): 89

Nej: 42

Olika: 8

Ekonomiskt bistånd: 6

Söka jobb: 3

Här visade resultaten även att det fanns en viss osäkerhet om vad som utgjorde en digital tjänst, då ett par respondenter svarade "sökfunktionen" och "Kommunens hemsida". Ett par respondenter svarade att de använde Försäkringskassans tjänster frekvent.

#### Vad skulle Timrå kommun kunna göra för att förbättra sina digitala tjänster?

71 respondenter är nöjda som det är eller har svarat "Vet ej".

29 respondenter har synpunkter på hemsidan, t.ex. sökfunktion, navigering och länkning:

”Förenkla sökfunktionerna och bättre hänvisningar till länkar.”

”Bättre organisering och färre klick.”

25 respondenter har specifika kommentarer på tjänsterna för skola och barnomsorg (Tieto/Edwise) och upplever att de fungerar mindre bra.

”Edwise och Tieto Education fungerar mycket dåligt. Svårt att navigera på sajten, appen något bättre. Känns som om kommunen köpt in en billig lösning som orsakar mer jobb än den underlättar. Måste finnas bättre lösningar! Kolla med andra kommuner.”

”Kort utbildning på föräldramöten om vad man förväntas göra som förälder, o att personal använder det mediet för info ut (dock på en rimlig nivå: inte dokumentera ihjäl sig= inte ta tid från barnen, utan kort o koncist bara). Ha EN plattform, inte flera olika: sms, app, webb... tydliggör på ett övertydligt sätt vad som gäller för vad.”

24 respondenter har kommenterat tjänstedesign, t.ex. återkoppling, specifika fält i tjänster, kvalitetssäkring, human centered design, tillgänglighetsanpassning, önskemål om att de ska bli lättare att använda, gå att använda på mobila enheter etc.

”Byggnämnan, Miljö & bygg. Så otroligt svårt och finstilt för att hitta information om kostnader!! Gör som vissa andra kommuner. Kommunera tydligt processen/ärendets gång och tydlighet av priset. Måste det finnas en prislista på A4a papper?! Besluta om nya enkla priser. Och genom att tydligt kommunicera ärendets gång på hemsidan så vet jag som medborgare vad jag kan förvänta mig.”

”Att man slipper skriva noll där man inte har nån uppgift på Soc ansökan.”

Fyra respondenter önskar bättre teknik (servrar, datorer, inloggning):

”Se över bank id inloggningen då denna inte alltid fungerar. Detta gäller ex signering och använd bank id på denna enhet. Svaret blir signeringen misslyckades försök senare. Prövade ett flertal gånger. Sedan signerade jag via valet, inloggning på annan enhet, då fungerade inloggningen.”

Tre respondenter vill ha fler tjänster, inklusive bättre kartor.

”Digital, interaktiv karta över olika bostadsområden med skolor, förskolor, friluftsliv, kollektivtrafik mm inom det området. Idag finns bara kartor över vart jag kan bygga.”

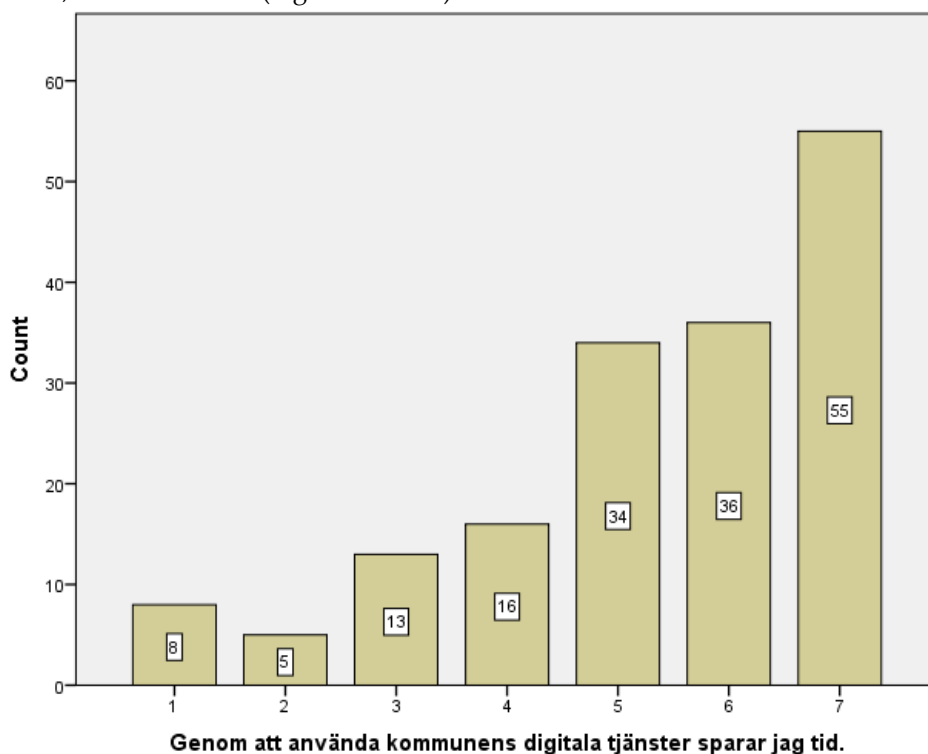
Övriga kommentarer (10) gäller helhetsgrepp, önskemål om att inkludera medborgare, mallar för dokument som ska laddas upp, publicera beslut på ett trevligare sätt, och allmänna krav på uppdateringar:

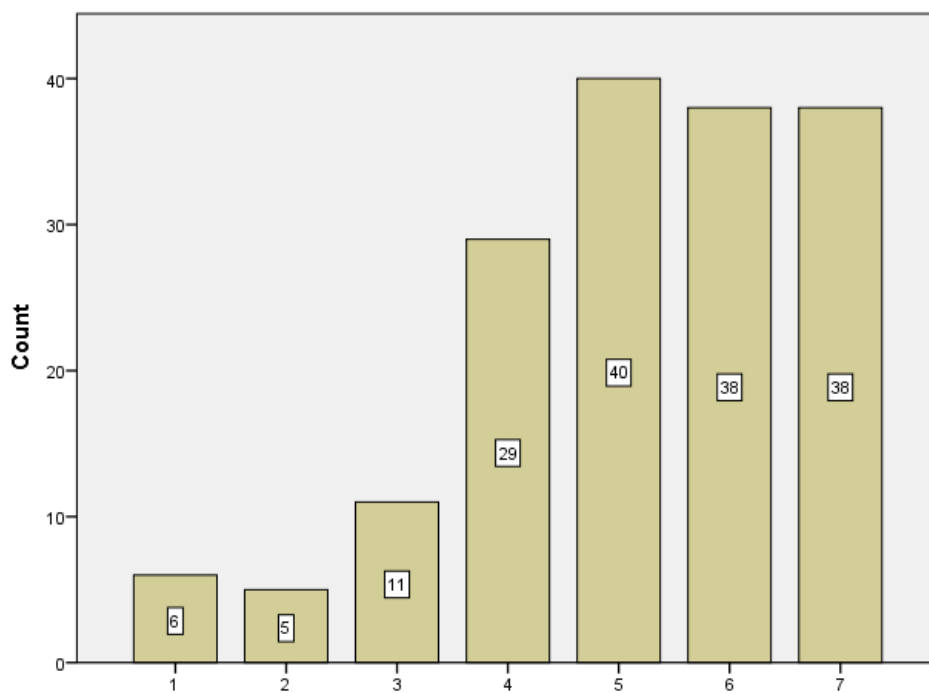
” Publicera Kommunfrågor och beslut lite trevligare. Mer folkligare service.”

Utifrån dessa resultat kan vi göra följande rekommendation:

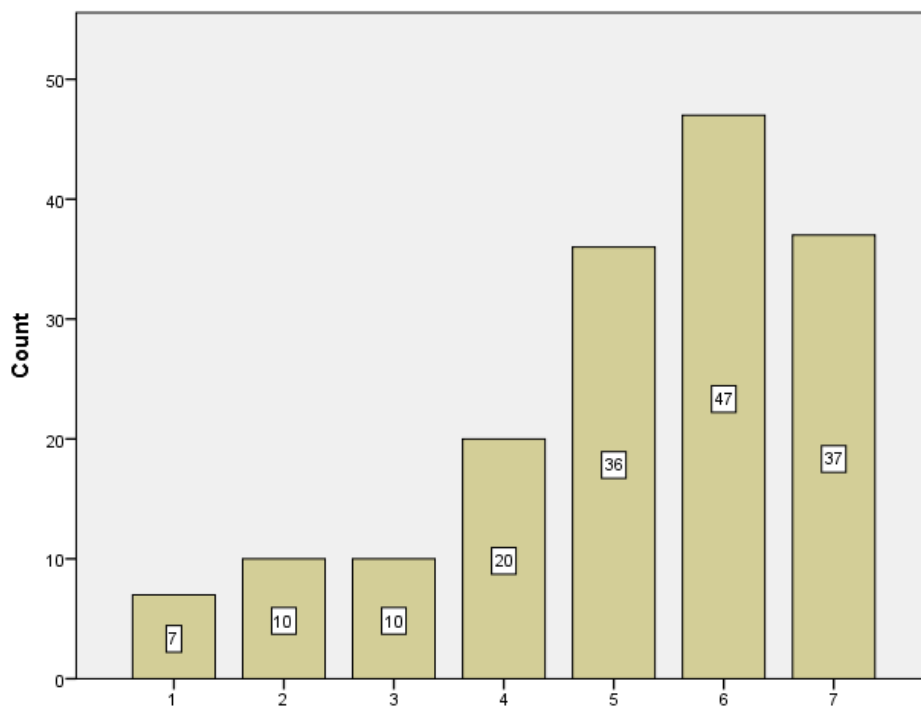
*Rekommendation 6:* Utveckla förutsättningar för inkluderande design, och tjänster för ökat demokratiskt engagemang. Ett utvecklat serviceideal förutsätter att man vet vad medborgarna vill.

Grafer, användarenkät (Figur 4.15-4.28).

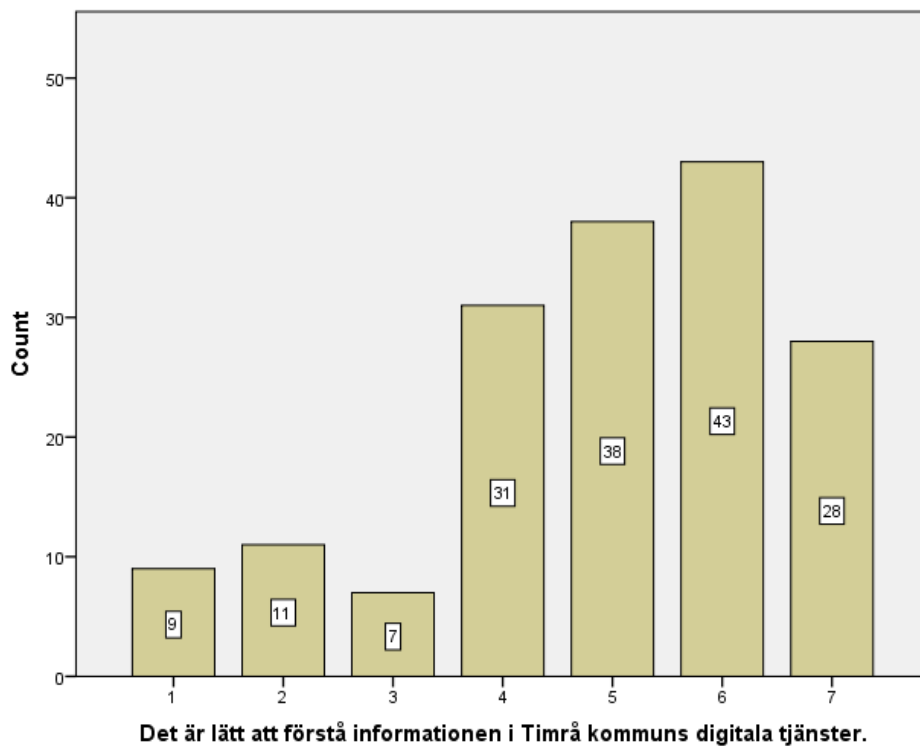
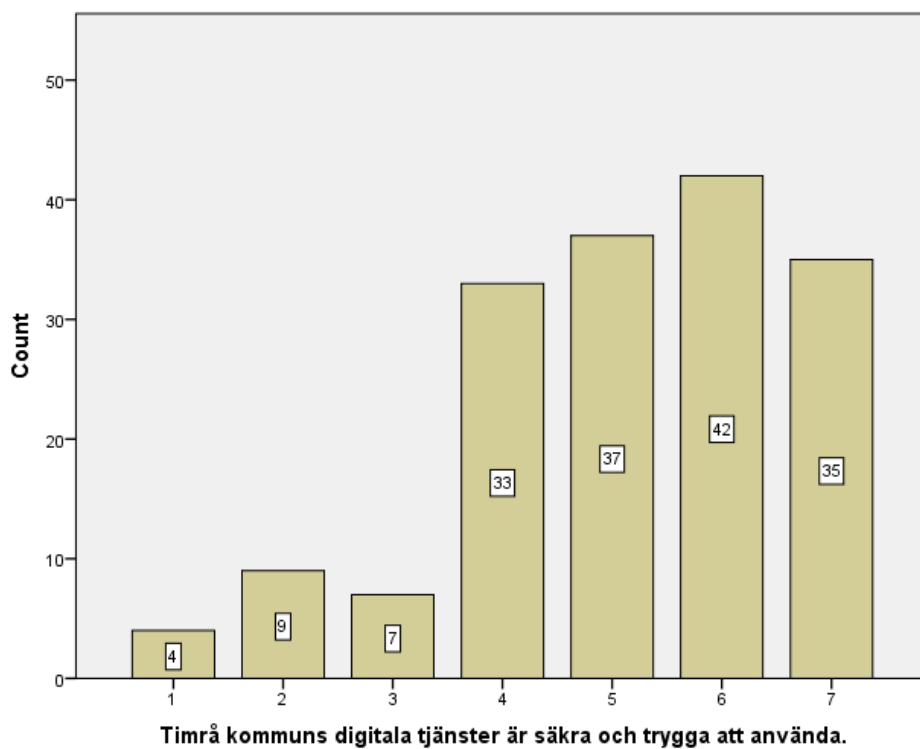


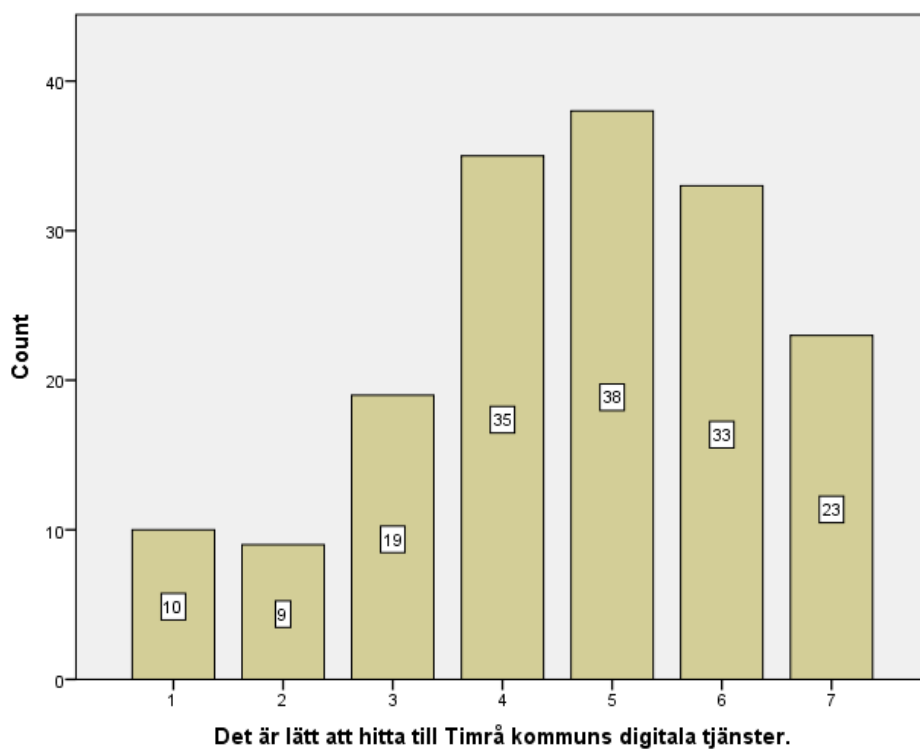
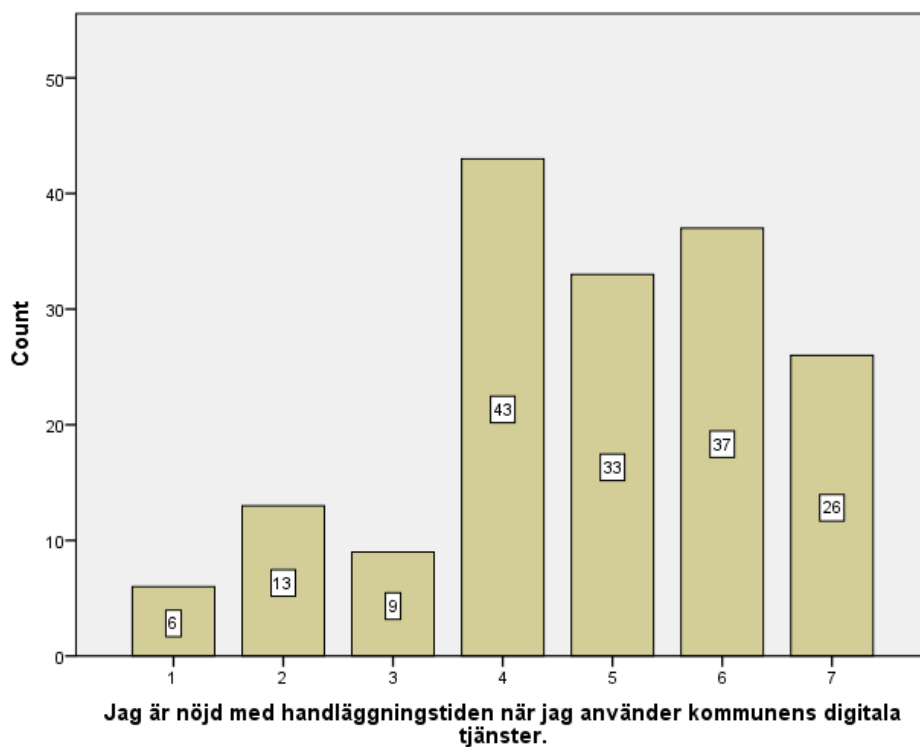


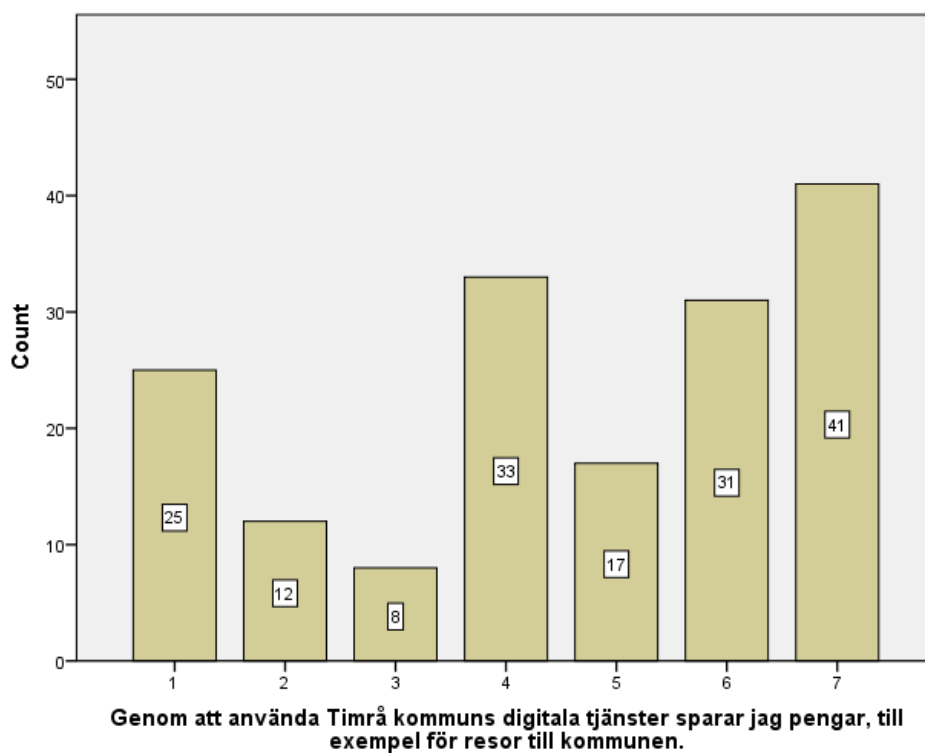
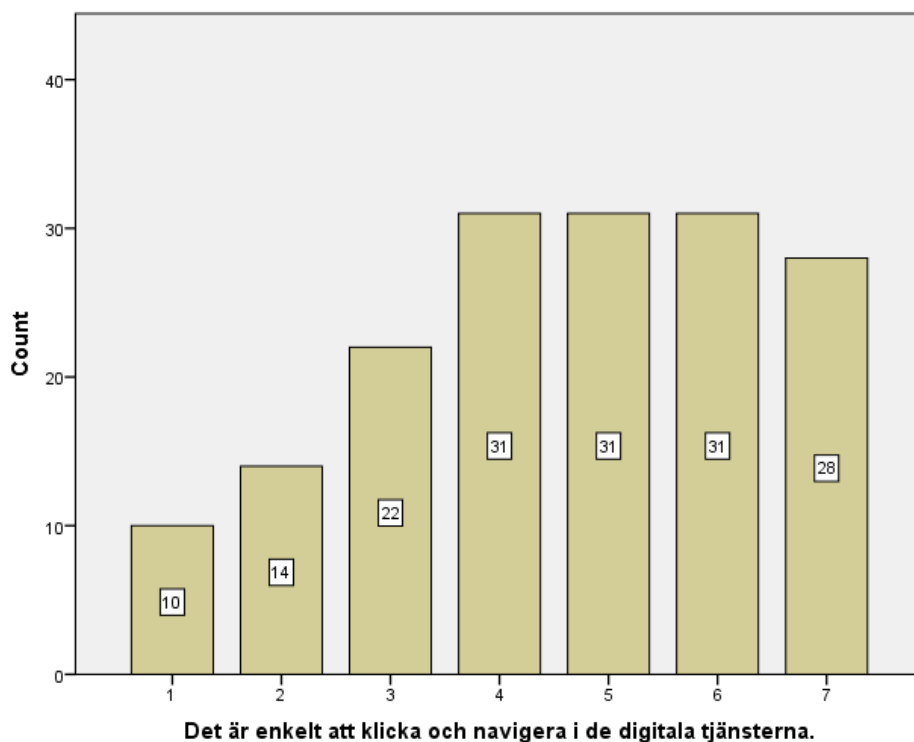
Timrå kommuns digitala tjänster gör det möjligt för kommunen att arbeta på ett bättre sätt.

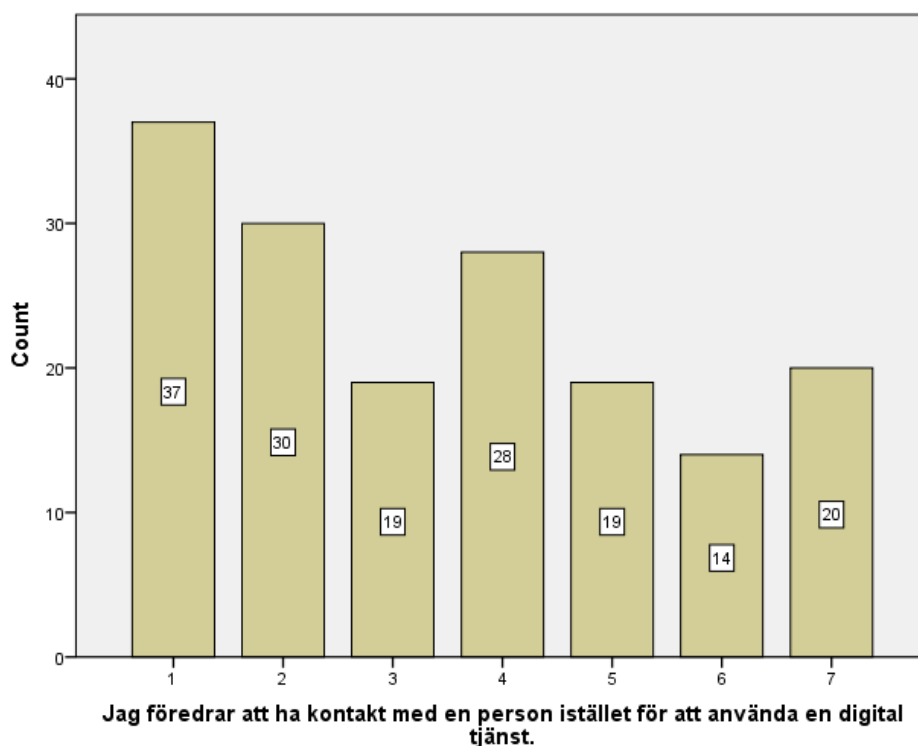
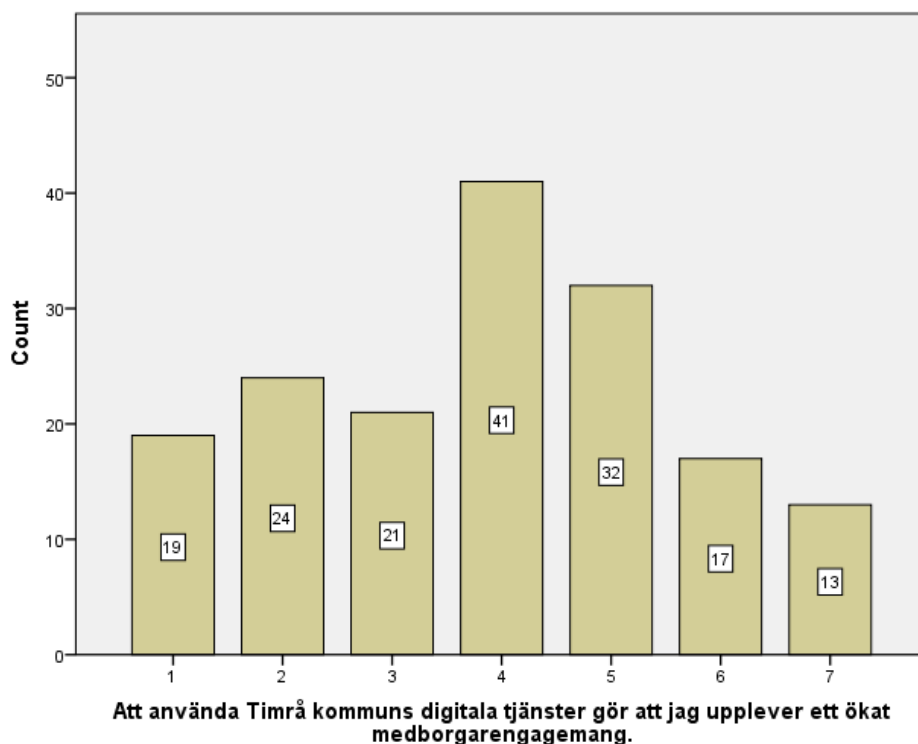


Jag litar på digital teknik.

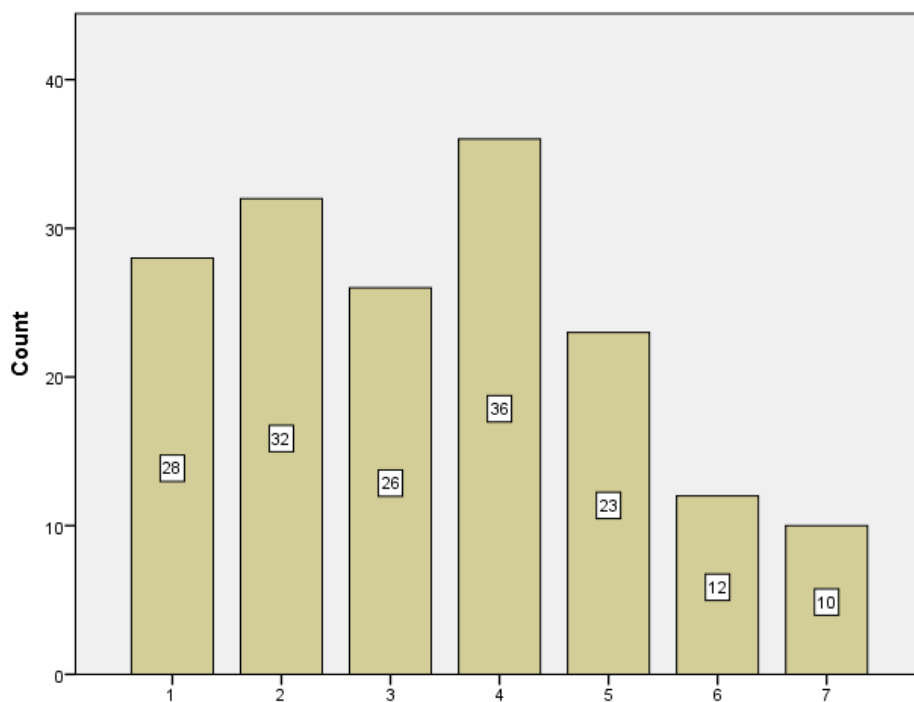




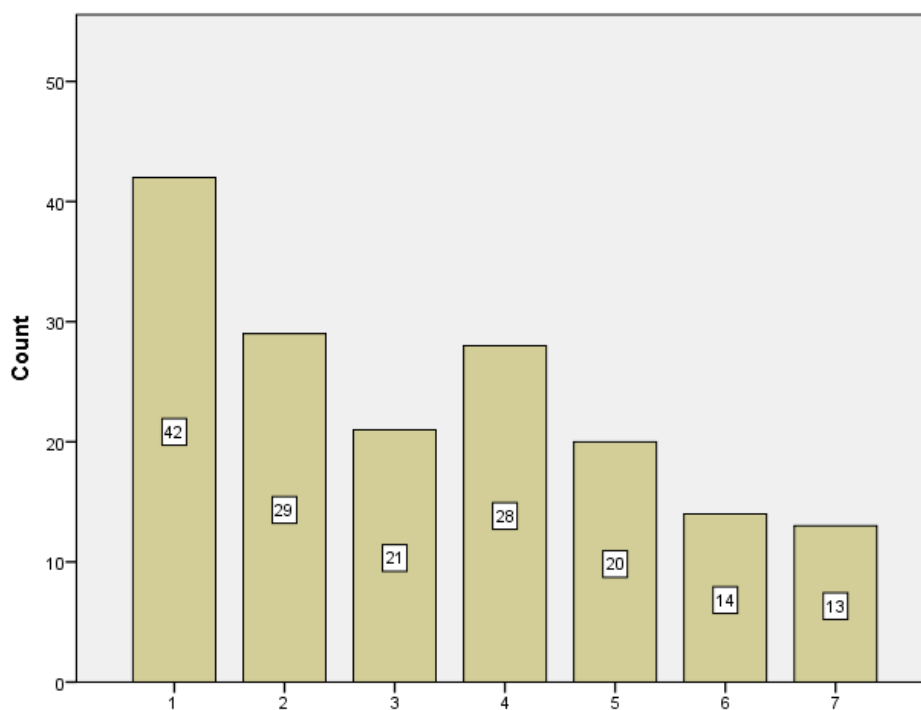




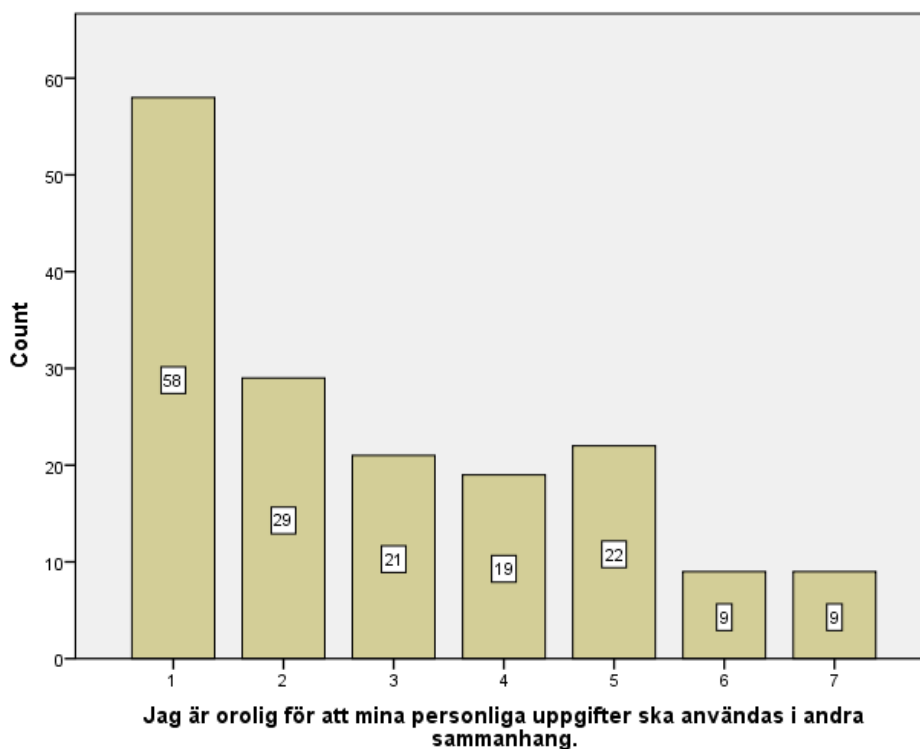




Det tar lång tid att fylla i den information som krävs i de digitala tjänsterna.



Jag upplever tekniska problem när jag använder de digitala tjänsterna.



#### Enkät till icke-användare

I enkäten till icke-användare bör det noteras att närmare hälften av 55 inkomna svar kom från personer som ansökt om ekonomiskt bistånd.

#### Tjänster:

Ekonomiskt bistånd: 26st

Bostadsanpassningsbidrag: 3st

Uppehåll i hämtning av kärll- och säckavfall... 4st

Har ej uppgett: 6st

Anmälan bygglov / eldstad: 2st

Ansökan förskola: 1

I materialet framgår även att flera medborgare uppsöker Timrås kundtjänst för att få hjälp med tjänster som tillhör statliga myndigheter såsom Försäkringskassan och CSN.

Totalt 55 svar.

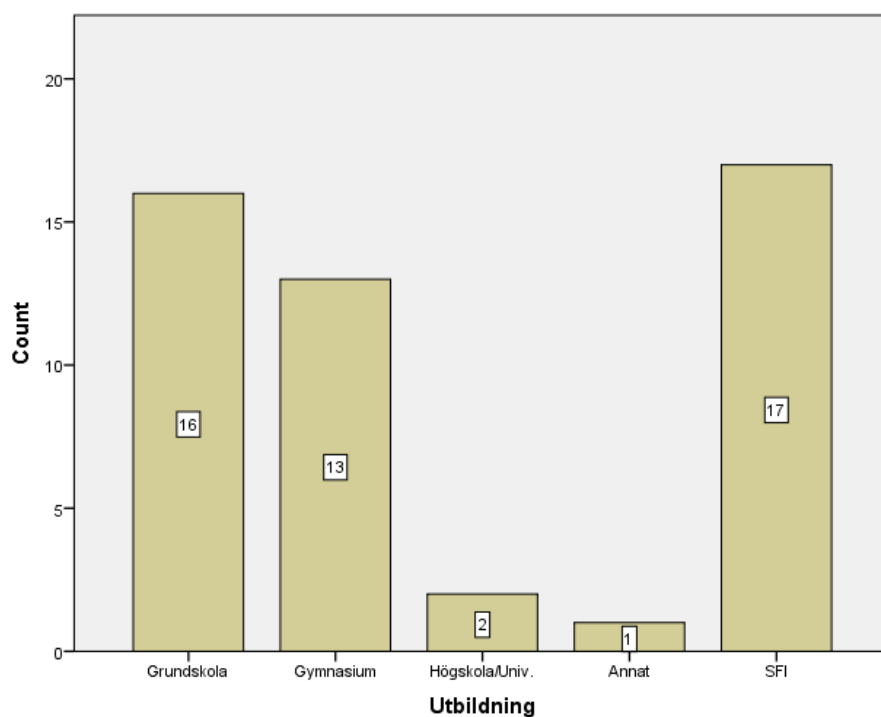
21 män, 32 kvinnor, 2 har ej uppgett.

Medelålder 46.4 år.

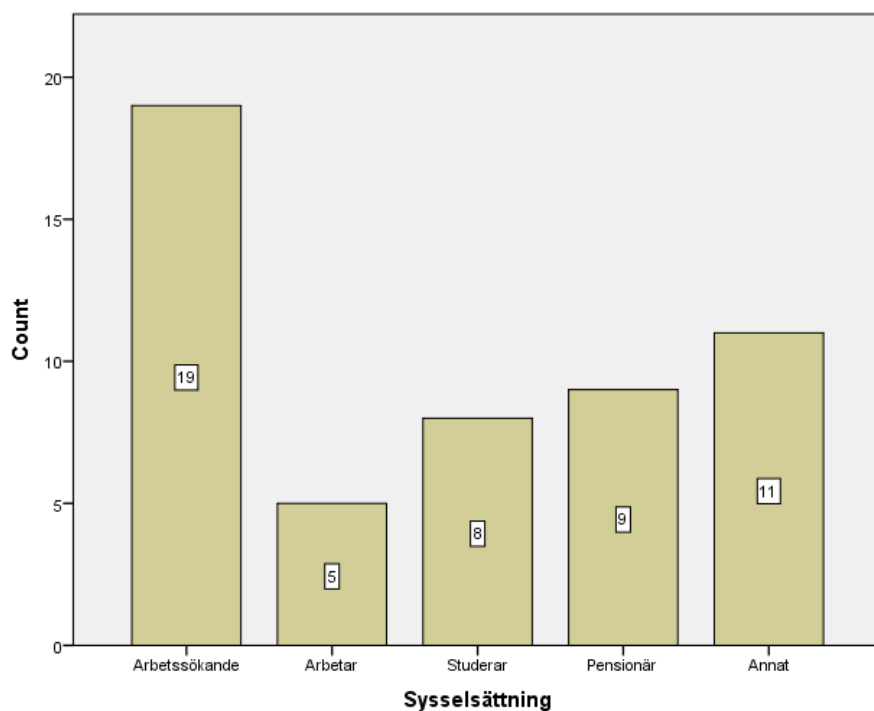
20 st är nysvenskar då de uppgett SFI som utbildning eller sysselsättning (vilket stämmer överens med bilden som gavs vid intervjuerna med anställda).

18 st har utbildning motsvarande grundskola, 13 st gymnasium.

19 st är arbetssökande.



Figur 4.29: Utbildningsnivå, icke-användare, pappersenkät

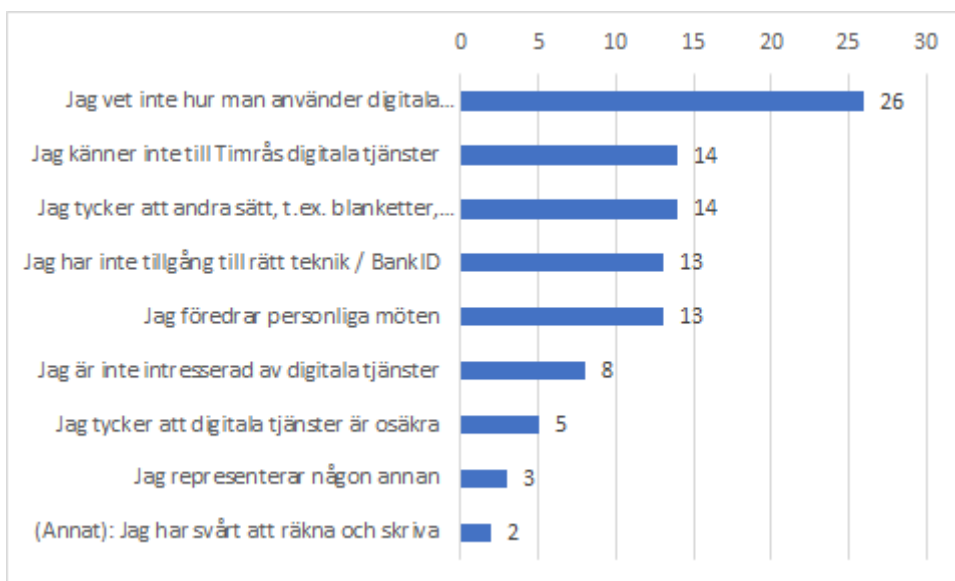


Figur 4.30: Sysselsättning, icke-användare, pappersenkät\*

\*"Annat" inkluderar: föräldraledighet x2, sjukskriven x3, arbetsträning, praktik, SFI x3, aktivitet på folkhögskola.

Varför använde du inte Timrå kommuns digitala tjänster (e-tjänster, dvs. ej blanketter, [www.timra.se](http://www.timra.se)) för det här ärendet? (flera svar möjliga)

Jag vet inte hur man använder digitala tjänster	26
Jag känner inte till Timrås digitala tjänster	14
Jag tycker att andra sätt, t.ex. blanketter, är enklare att använda	14
Jag har inte tillgång till rätt teknik / BankID	13
Jag föredrar personliga möten	13
Jag är inte intresserad av digitala tjänster	8
Jag tycker att digitala tjänster är osäkra	5
Jag representerar någon annan	3
Annat:	
Har svårt att räkna och skriva	2



Figur 4.31: Anledningar till att respondenterna inte använder digitala tjänster

Finns det något som skulle kunna få dig att börja använda Timrå kommuns digitala tjänster?

10 st är villiga att lära sig.

3 st svarar "nej"

1 st önskar bättre design av e-tjänst

Dessa resultat visar på vikten av att ha alternativa kanaler tillgängliga. Om digitalisering och automatisering innebär lägre tillgänglighet till fysiska kanaler kommer redan marginaliserade grupper att få det ännu svårare. Parallellt kan inkluderande utbildningsinsatser genomföras. Här kan vi återkoppla till tidigare rekommendationer (4 och 6): En kommunicerad kanalstrategi kan synliggöra vilka grupper som använder vilka kanaler inom kommunen. Vidare är det viktigt att marginaliserade grupper inte glöms bort vid design och utveckling av digitala tjänster: Ett utvecklat serviceideal förutsätter att man även vet vad icke-användare vill.

#### Referenser:

Ibrahim H. Osman, Abdel Latef Anouze, Zahir Irani, Baydaa Al-Ayoubi, Habin Lee, Asim Balci, Tunç D. Medeni, Vishanth Weerakkody, COBRA framework to evaluate e-government services: A citizen-centric perspective, *Government Information Quarterly*, Volume 31, Issue 2, 2014, Pages 243-256.

Van de Walle, Steven, Zeibote, Zane, Stacenko, Sergejs, Muravska, Tatjana, Migchelbrink, Koen. Explaining non-adoption of electronic government services by citizens: A study among non-users of public e-services in Latvia. *Information Polity* vol. 23 no. 4 pp. 399-409, 2018.

## Del 5: Slutsatser, rekommendationer och fortsatt forskning

I denna avslutande del ger vi våra rekommendationer till Timrå kommuns fortsatta arbete med digitala tjänster, baserat på vad vi "sett", och vad vi "vet" utifrån våra perspektiv.

### 5.1 Nästa generations tjänsteutveckling

#### Resultat i sammanfattning

Timrå kommun har varit framgångsrika i att skapa digitala tjänster, bland annat via en innovativ tjänsteplattform, Open ePlatform. Kommunen har både samverkat med närliggande kommuner, samtidigt som de stora förvaltningarna (barn och utbildning, socialförvaltningen) har utvecklat sina tjänsteplattformar.

Resultaten från förstudien visar att användningen av tjänsterna varierar mellan olika tjänster, och här spelar faktorer som målgrupp och komplexitet in. Vår enkät till användare visar även att de flesta respondenter uttrycker en viss nöjdhet med tjänsterna, men att det även finns synpunkter på framförallt skolans tjänster, och design av hemsidan / sökmotor. En översikt av icke-användare visade att ofta har lägre utbildningsnivå än den genomsnittlige användaren: flera icke-användare är nysvenskar, vilket även uttrycktes i intervjuer med anställda.

Enkäter till anställda och användare visar att tjänsterna associeras med ett serviceideal, men även intern effektivisering. Till viss del har utvecklingen skett via att man skördar "långt hängande frukter" med mål som att skapa 100 nya e-tjänster. I intervjuer med anställda var en tendens att det finns ett gap mellan personal "på golvet" och det som refererades till som den centrala kommunen: även om individen ser vissa nyttor med tjänster upplevde informanterna det som att det inte förs någon större diskussion om nyttor, värden och risker med digitala tjänster. En återkommande berättelse var att det fanns (centrala) idéer om att kommunen ska skapa så många digitala tjänster som möjligt, och 2025 ska allt, eller så mycket som möjligt vara digitaliserat.

### Förslag till strategisk inriktning: ”ordnande principer”

Vårt förslag till en strategisk inriktning till Timrå kommun bygger på att koppla tjänsteutvecklingen till välgrundade kommunala utmaningar, och kommunicera dessa till aktörer både inom och utanför organisationen. Med utgångspunkt i Figur 5.1 kan en systematik bestående av ordnande principer kopplat till arbete med digitala tjänster uttryckas.

Dimensioner	Förutsättningar	Prestationer	Nyttor (+/-)
Samhälle	Arbetsformer som stödjer medvetenhet om utmaningar.	T.ex. styrdokument med tydliga och välgrundade utmaningar.	+ Utmaningen adresseras (tydligt) och hanteras - Utmaningen negligeras eller försvåras
Sätt	Väl förankrad förståelse för vad som leder till förbättringar.	T.ex. tydliga underlag och legitima arbetsformer (vilka upplever x som en förbättring?)	+ Arbetsformer (internt och externt) som tydligt kopplas till utmaning (förbättring). - Arbetsformer (internt och externt) som inte förstås som meningsfulla.
Saker	Resurser (ekonomiska och kompetensmässiga) att upphandla / designa.	T.ex. digitala stöd med tydlig koppling till utmaning och förbättring.	+ Digitala artefakter som stödjer arbetsformerna (användvärda). - Digitala artefakter som stör arbetsformerna.

Figur 5.1: Ordnande ramverk för digitala tjänster

Principerna är dels kopplat till forskning om vad teknik ”är”: saker, sätt och samhälle, men även till aktuellt arbete med digitala mognad där en organisation har vissa förutsättningar, för att genomföra prestationer (eller aktiviteter), som i sin tur kan skapa nytta (positiv eller negativ).

En fundamental princip är att arbetet har sin grund i tydliga (samhälls-)utmaningar (högst upp till höger i figuren). Efter att ha studerat både nutida och historiska policydokument, revisionsrapporter, och utredningar om digitalisering är ett resultat att de inte alltid innehåller en tydlighet som till exempel en kommun skulle behöva för att operationalisera innehållet i till exempel en policy. Digitalisering blir ofta en på förhand given lösning på problem x. Det vi anser blir viktigt för en kommun som vill ligga i framkant med sin tjänsteutveckling är att hitta arbetsformer (förutsättningar) för att uttrycka tydliga och välgrundade utmaningar i policydokument, och kommunicera dessa till relevanta aktörer (anställda, leverantörer, medborgare). Med välgrundade menar vi att inte okritiskt plocka ned internationella och nationella utmaningar utan att utgå från Timrå: vilka utmaningar upplever ”vi”.

En nivå ner i Figur 5.1, rad ”Sätt”, har vi valt att använda order ”förbättring”. En förbättring skiljer sig från till exempel att endast tala om en besparing, eller en

förändring. Förbättringar upplevs av någon eller några individer. Arbetsformer som inte är kopplade till någon specifik förbättring riskerar att inte upplevas som meningsfulla, och tagna från sitt sammanhang. De kan till och med motarbetas i praktiken, inte för att någon vill sabotera, men för att de helt enkelt inte ser poängen med att inkorporera arbetsformen i sin profession: den saknar värde. Praktiker kan i detta skede välja att, formellt eller informellt, göra helt andra saker som de upplever som mer meningsfulla i sin profession. Viktiga principer på den här nivån är ett förankra legitima arbetsformer som baseras på tydliga underlag som beskriver vilka aktörer som upplever x som en förbättring.

Den nedersta nivån är den mest konkreta, men glöms ironiskt nog ofta bort, eller förenklas: saker. Den här nivån handlar till stor del om vilka resurser (längst ned till vänster i figuren) som organisationen sätter in för att möta en utmaning, och skapa förbättringar. Resultatet när vi talar om digitalisering och digitala tjänster, hamnar i rutan längst ned till höger: en digital artefakt, ett system, en tjänst, eller liknande, som kan vara användbar. Alternativt skapas något som stör, inte är meningsfullt, eller svarar upp mot en tydlig utmaning, eller inte antas leda till en förbättring.

En digitalt mogen organisation har en förmåga att röra sig mellan de olika nivåerna, och skapa harmoni mellan dem (röda pilen till höger i figuren). En kommun rör sig mellan tydliga kommunala, lokala utmaningar och kan formulera dessa: "vad har vi för genuina utmaningar?" Dessa är även kommunicerade externt. En handläggare vet varför den digitala bygglovstjänsten existerar, och en medborgare vet varför skolan använder en app för schemaläggning av sitt barns förskolegång: och de upplever tjänsterna som användbara och meningsfulla. Den digitalt mogna organisationen har en förståelse för den här rörelsen, hur den rör sig upp och ner, och i sidled. Blir det ett avbrott någonstans i figuren har man även en förståelse för vad som hänt: en värdekonflikt, en tjänst som behöver designas om, eller en utmaning som inte tydliggjorts och kommunicerats. Nästa generations tjänsteutveckling kan inte vara bortkopplade från de här utmaningarna. Digitala tjänster är en del i ett sammanhang och sker ej i isolering.

### **Förstudiens rekommendationer i ett ordnat ramverk**

Förstudien genererade sex rekommendationer enligt nedan. I Figur 5.2 har de inkorporerats i det ordnande ramverket.

*Rekommendation 1 (samhälle):* Var tydlig med vilket syfte en specifik digital tjänst ska fylla. Det gör det meningsfullt för både anställda och medborgare att använda tjänsten. Detta kan med fördel förankras på policynivå.



*Rekommendation 2 (samhälle):* Resultaten och metoden från workshopen kan med fördel inkorporeras i verksamheten för att skapa förståelse för vad som "görs och inte görs", hur och för vem. Ett konkret förslag från workshopen var att utveckla ett "business case" för varje tjänst, och där kan med fördel formell metodik tillämpas (t.ex. Business canvas).

*Rekommendation 3 (saker):* Kontinuerlig uppföljning av kanalanvändning. Inkorporera funktioner för uppföljning i aktuella system. Här kan med fördel statistikfunktionen från Open ePlatform utvecklas, och kompletteras med data från de interna systemen. På så sätt kan data genereras om hur olika kanaler används, och om denna användning skiljer sig åt mellan olika grupper av medborgare.

*Rekommendation 4 (sätt):* Utveckla en kanalstrategi och kommunicera den till personalen. Här inkluderas både digitala kanaler, blanketter, och fysiska möten. Om digitalisering och automatisering innebär lägre tillgänglighet till fysiska kanaler kommer redan marginaliserade grupper att få det ännu svårare.

*Rekommendation 5 (sätt):* Fånga upp perspektiv från olika grupper av anställda (chefer och anställda) och förvaltningar (social- och barn- och utbildningsförvaltningen), för att få en bredd vad gäller värden och risker.

*Rekommendation 6 (saker):* Utveckla förutsättningar för inkluderande design, och tjänster för ökat demokratiskt engagemang. Ett utvecklat serviceideal förutsätter att man vet vad medborgarna vill.

Dimensioner	Förutsättningar	Prestationer	Nyttor (+/-)
Samhälle	R2: Resultaten och metoden från workshoppen kan med fördel inorporeras i verksamheten för att skapa förståelse för vad som "görs och inte görs", hur och för vem. Ett konkret förslag från workshoppen var att utveckla ett "business case" för varje tjänst, och där kan med fördel formell metodik tillämpas (t.ex. Business canvas).	R1: Var tydlig med vilket syfte en specifik digital tjänst ska fylla. Det gör det meningsfullt för både anställda och medborgare att använda tjänsten. Detta kan med fördel förankras på policynivå.	+ Utmaningen adresseras (tydligt) och hanteras - Utmaningen negligeras eller försvåras
Sätt	R5: Fånga upp perspektiv från olika grupper av anställda (chefer och anställda) och förvaltningar (social- och barn- och utbildningsförvaltningen), för att få en bredd vad gäller värden och risker.	R4: Utveckla en kanalstrategi och kommunicera den till personalen. Här inkluderas både digitala kanaler, blanketter, och fysiska möten. Om digitalisering och automatisering innebär lägre tillgänglighet till fysiska kanaler kommer redan marginaliserade grupper att få det ännu svårare	+ Arbetsformer (internt och externt) som tydligt kopplas till utmaning (förbättring). - Arbetsformer (internt och externt) som inte förstås som meningsfulla.
Saker	R6: Utveckla förutsättningar för inkluderande design, och tjänster för ökat demokratiskt engagemang. Ett utvecklat serviceideal förutsätter att man vet vad medborgarna vill.	R3: Kontinuerlig uppföljning av kanalanvändning. Inkorperera funktioner för uppföljning i aktuella system. Här kan med fördel statistikfunktionen från Open ePlatform utvecklas, och kompletteras med data från de interna systemen. På så sätt kan data genereras om hur olika kanaler används, och om denna användning skiljer sig åt mellan olika grupper av medborgare.	+ Digitala artefakter som stödjer arbetsformerna (användvärda). - Digitala artefakter som stör arbetsformerna.

Figur 5.2: Rekommendationerna i det ordnande ramverket

## 5.2 Förslag till fortsatt forskning

Nedan följer två potentiellt intressanta områden för fortsatt forskning om digitala tjänster.

### Följa det strategiska arbetet inom Timrå kommun

Att följa det strategiska arbetet associerat med digitalisering och digitala tjänster skulle utgöra ett värdefullt forskningsbidrag. Här kan värderingssituationer, från policynivå, till lednings- och tjänstemannabeslut, till designbeslut studeras. På så sätt kan en ökad förståelse för vägen från policy till verksamhet och praktik i Timrå kommun skapas.

**Fördjupad kartläggning av Timrå kommuns upphandlings- och utvecklingsprocesser**

Studier av kompetenser och processer i Timrå kommuns digitaliseringsarbete kring utvecklings- och designpraktiker skulle bidra med värdefulla insikter för både forskning och praktik. Till exempel kan professioner som är involverade i utvecklingen av digitala tjänster kartläggas. Parallellt kan studier av processer och (design)metoder för att förstå och säkerställa representativitet och vikt kring medborgare och tjänstepersoners behov genomföras. Här kan även studier av kravställning vid upphandling av system och konsulter ingå: hur tas krav fram och hur kopplar dessa processer till den tidigare nämnda distinktionen mellan samhälle / sätt / saker?



Mittuniversitetet  
MID SWEDEN UNIVERSITY