

Positioner för en god,
robust och säker välfärd i en digital tid

Hur blir vi redo för den nödvändiga förflyttning som krävs?

Positionspapper nr 2

Mänsklig nytta och livskvalitet ska stå i centrum i den digitala transformationen
Hantera risker och säkerställ ett motståndskraftigt samhälle
Arbeta tillsammans i värdekedjor
Sluta använda juridiken som stoppkloss

Sammanfattning

En god välfärd innebär en bland annat likvärdig och tillgänglig välfärd – att insatser ges i tid, i rätt omfattning och på rätt plats. Frågan är om vi är redo för att kunna säkerställa en god och säker välfärd för Sverige? Svaret är inte enkelt: tekniken för en god och säker välfärd har funnits i över 20 år. Frågan kanske snarare bör ställas: Varför har vi inte tagit klivet in i den nya tekniken?

Nätverket #BättreDelat har under 2023 genomfört flertalet rundabordssamtal med ledare inom kommunal, regional och statlig verksamhet där vi ställt frågan: Vad behövs för att säkra en god och säker välfärd nu och i framtiden?

Positionspapperet använder sig av tidigare forskning och statistik samt av verkliga fall inom svenska kommuner och regioner för att illustrera vikten av datadelning för framgångsrik digitalisering. Vid fem rundabordssamtal samt vid tio intervjuer med forskare, beslutsfattare, näringsliv och offentlig sektor har frågeställningarna diskuterats och fördjupats. #BättreDelat nätverket har landat i att följande krävs för en god och säker välfärd:

1. Mänsklig nytta och livskvalitet ska stå i centrum i den digitala transformationen
2. Hantera risker och säkerställ ett motståndskraftigt samhälle
3. Arbeta tillsammans i värdekedjor
4. Sluta använda juridiken som stoppkloss

Den mänskliga nyttan och livskvaliteten ska leda den digitala transformationen

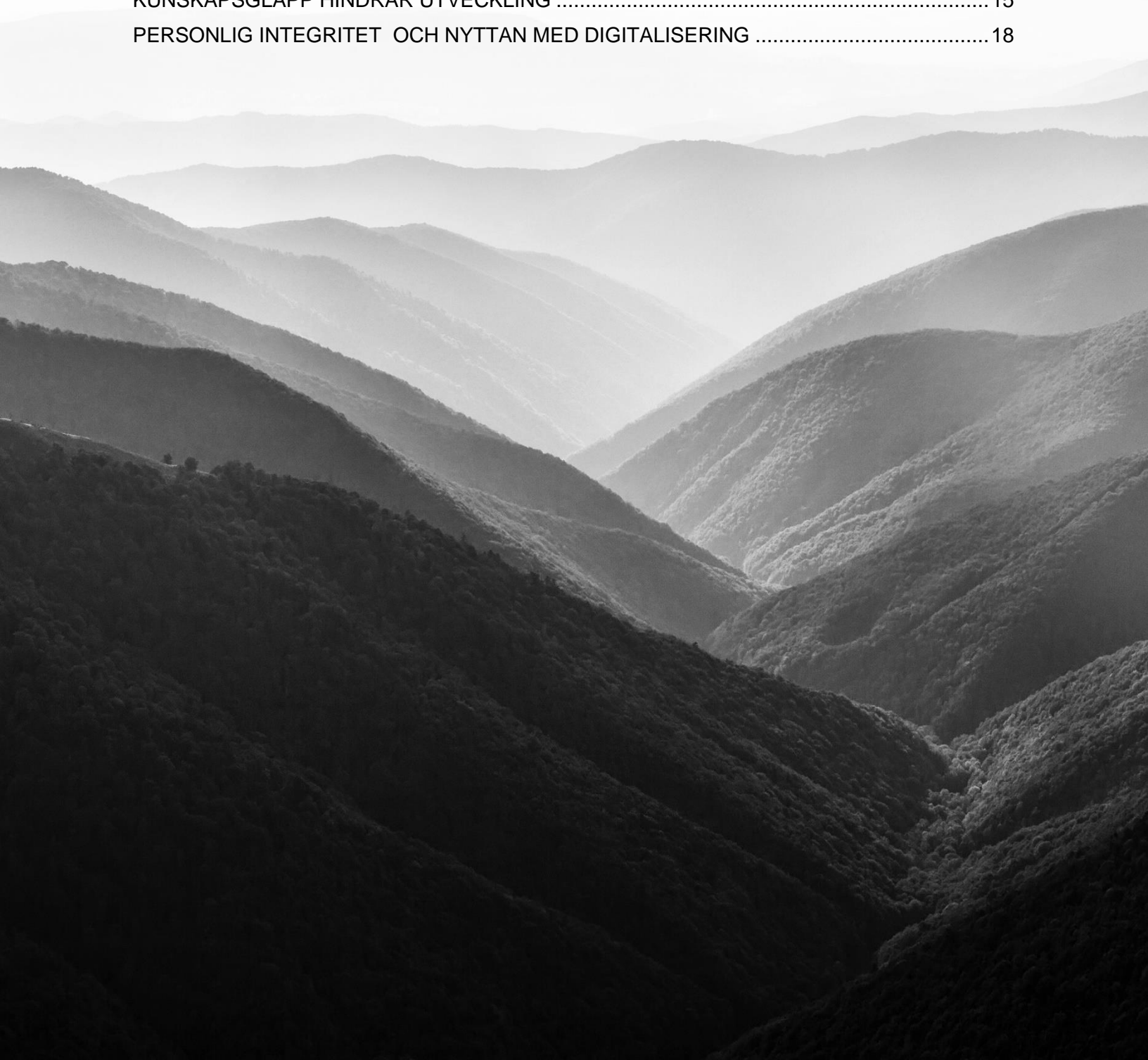
De förflyttningar som krävs gör vi tillsammans genom att sätta individen i centrum. Kommuner, regioner och partners har ställt sig bakom budskapen i det här pappret. Om även du vill vara en del av omställningen så är du välkommen att skriva på pappret digitalt på www.battredelat.se.

Vi delar insikter och positioner som framkommit i **#BättreDelat**-samtal:

- Anders Ekholm, Institutet för framtidsstudier
- Anna Gärdin, Framtidsdirektör, Huddinge kommun
- Anna Nordin Lundqvist, Innovationschef, Södersjukhuset Region Stockholm
- Britt-Inger Berntsson, IT-chef, Uddevalla kommun
- Cecilia Lejon, Kommundirektör, Värmdö kommun
- Daniel Forslund, Utvecklingsansvarig, Vårdföretagarna
- Ingela Lidén, Förvaltningschef/IT Direktör, Region Skåne
- Iwona Carlsson, Digitaliseringschef, Kungsbacka kommun
- Marcus Matteby, CDO/CIO, Digital transformation, Sundsvalls kommun
- Maria Stellingern Ernblad, Utvecklingschef Utbildningsförvaltningen, Malmö stad
- Martin Gull, f.d. Digitaliseringsdirektör, Helsingborgs stad
- Mattias Robertsson Bly, Kommunchef, Ånge Kommun
- Monica Skagne, f.d. Kommunchef/vd Växjö Kommunföretag, Växjö kommun
- Oskar Spanne, Digitaliseringschef, Haninge kommun
- Per Brogevik, Digitaliseringsdirektör, Örebro kommun
- Pernilla Norman, Advokat, LexIT
- Pontus Berglund, Digitaliseringschef, Växjö kommun
- Pia Molander Wistam, Regionchef IOF, Attendo / f.d. Norrtälje kommun
- Sofia Ernstam, Verksamhetschef, Region Stockholm
- Ulrika K Jansson, Kommundirektör, Karlstad kommun

Innehållsförteckning

GÅR VI I TAKT MED TIDEN ELLER RISKERAR VI ATT HALKA EFTER?	1
POSITIONER FÖR EN GOD OCH SÄKER VÄLFÄRD	2
DIGITALISERING I SILOS	8
VITT SKILDA FÖRUTSÄTTNINGAR – EN LIKVÄRDIG VÄLFÄRD?	10
RÄDSLOR HÄMMAR INNOVATION	13
KUNSKAPSGLAPP HINDRAR UTVECKLING	15
PERSONLIG INTEGRITET OCH NYTTAN MED DIGITALISERING	18



GÅR VI I TAKT MED TIDEN ELLER RISKERAR VI ATT HALKA EFTER?

Den svenska välfärden ska vara god och säker. Den ska finnas för alla, i rätt tid och på rätt plats. Den ska bejaka individens integritet och vara säker ur många perspektiv.

Med dagens samhällsutmaningar, med en växande åldrande befolkning och begränsade offentliga resurser, är digitaliseringen nödvändig. Men är vi redo att tillvarata de tekniska möjligheterna?

Modern välfärdsteknik har länge varit tillgänglig för kommuner, regioner, statliga myndigheter och privata utförare som jobbar på uppdrag av kommuner. Men den används endast i begränsad utsträckning. I vårt första positionspaper beskrev vi hur offentlig förvaltning väljer bort moderna lösningar som skulle kunna rädda liv, förebygga brott eller öka livskvaliteten hos våra barn och unga.

Ofta anges säkerhets- eller integritetsskäl som anledning till att *inte* använda de nya lösningarna.

Men vi vet att även dagens digitala lösningar kan ha väsentliga brister.

- En kommun kan ha över 500 IT-stödsystem, men sakna kontroll över vilken information som finns lagrad var och vem som har tillgång till vilken information.
- Kommuner utsetts regelmässigt för ransomware attacker och dataläckage
- Lagrad data kan vara inkorrekt, ha bristande sekretesskydd mm.

Är ovan resultat av kunskapsbrist, tekniska brister, krav att ny teknik måste utvärderas mot perfektion och därmed hämmar innovation?

Flertalet IT-attacker mot kommuner de senaste åren har riktat strålkastarljuset mot "vikten av säkra system, garantin för bevarandet av vår integritet". Vad krävs för att svenska kommuner och regioner kunna svara upp mot ökande krav på säkra och effektiva digitala verktyg och samtidigt tillhandahålla modern välfärd för nuvarande och kommande generationer?

Debatten blandar ofta ord och begrepp och pratar mycket om risker med ny teknik. Syftet med detta paper är; dels att reda ut begreppen och dels att ställa oss frågan om -vad som behövs för att möjliggöra god och säker välfärd där nyttjande av modern teknik är central.

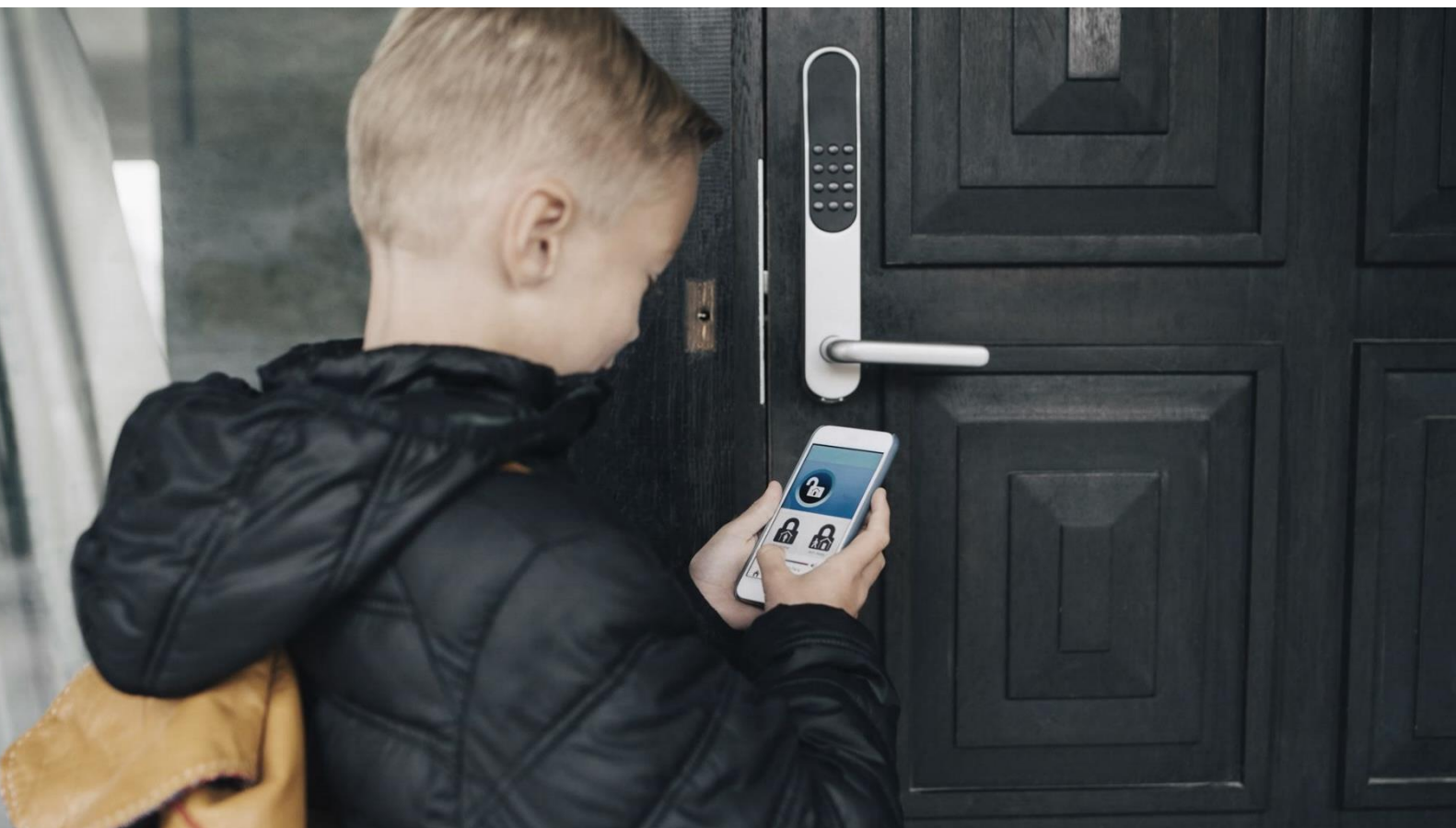
Vid rundabordssamtal har vi bjudit in företrädare för kommuner, regioner, statliga myndigheter och forskning för att diskutera detta. Arbetet har resulterat i fem positioner vilka presenteras i detta positionspaper

POSITIONER FÖR EN GOD OCH SÄKER VÄLFÄRD

För att bygga en god och säker välfärd måste offentlig sektor samarbeta och sätta nyttan för individerna först.

Det är en omställning som ändrar verksamheter radikalt. Det handlar om att gå från en bevarande till en möjliggörande förvaltning, om att bryta utvecklingshämmande normer och kultur och om att driva horisontella förändringsprocesser utifrån stat-, kommun- och regionöverskridande värdekedjor. Det handlar också om att våga se på säkerhet och integritet i ljuset av nya tekniska förutsättningar, om att vara öppen för nya idéer, lära av misstag och lyfta goda exempel. Det handlar kort sagt om modigt ledarskap.

Status quo är inte ett alternativ. Den demografiska utvecklingen och ambitionen om en välfärdsstat i världsklass fordrar nya arbetssätt. Modern teknik och datadelning är en förutsättning för att offentlig sektor ska kunna fortsätta bidra till individernas välmående och hela landets möjlighet att leva. Därför är det ett etiskt övervägande att inte tillvarata teknikens möjligheter. Både lagstiftaren, beslutsfattaren och verksamhetsutvecklaren har ett ansvar. Att inte fatta beslut är också ett beslut.





1. Mänsklig nytta och livskvalitet ska stå i centrum i den digitala transformationen

Framtiden är digitalisering, men alla digitala lösningar är inte framtiden. För att hamna rätt är det A och O att digitaliseringen av välfärden genomsyras av ett ofrånkomligt individperspektiv. I ett samhälle som sätter mänsklig nytta som det primära målet vid digital utveckling gäller att:

Integrera användaren i designbeslut.

Med ett tydligt användarperspektiv i utvecklingen av lösningar kan individen ge sin syn på hur dennes personliga data används och hjälpa till att göra reella riskbedömningar.

Skapa självbestämmande genom tillgång till personliga data.

Möjliggör för individer att enkelt följa hur ärenden och information följer dem genom livet. Det är en integritet i sig självt att kunna följa sina ärenden och se vem som använder information och data. Transparens och integritet går hand i hand.

Möjliggöra samtycke till generell användning av personliga data.

Genom att lägga makt och inflytande hos individen ökar vi förmågan att använda data för tillämpning av ny teknologi som kraftigt utvecklar välfärdens tjänster och samhällets möjligheter till innovation.

Sätta värderingar på agendan.

Samtal om demokrati, integritet och människovärde måste föras i samhällsdebatt och i verksamheter som arbetar med utveckling med stöd av ny teknik. Genom att forska och föra samtal om hur krav, önskemål och livsrum utvecklas i en digital tid får vi ökade förutsättningar att upprätthålla högt förtroende för välfärden och hantera risker.



2. Hantera risker och säkerställ ett motståndskraftigt samhälle

Säkerhetshotet mot Sverige ökar inom välfärdens verksamheter som måste stärka sin motståndskraft. Kommuner, regioner, myndigheter och privata utförare utsätts dagligen för intrångsförsök och samtidigt sitter många med föråldrad infrastruktur och systemmiljöer som behöver moderniseras. För att vara motståndskraftiga i en osäker omvärld måste vi:

Inse att säkerhet inte bara är teknik.

Säkerhet handlar om människor, processer och verktyg som hanterar risker för att undvika oönskade händelser. Därför är samverkan och proportionalitet viktigt.

Ha en vaken syn på risk med äldre teknik och arbetssätt.

I beslut om införande av ny teknik gör vi ofta enögda riskbedömningar. Allt för ofta saknas perspektivet att det innebär stora risker att stanna kvar i gamla och föråldrade system. Självklart ska vi ställa höga säkerhetskrav, men det bästa får inte bli det godas fiende.

Öka kompetensen om säkerhet.

Genom att öka kunskapen i organisationer om vad säkerhet är kan vi fatta smartare beslut där vi exponerar oss för risker vi kan tolerera och hantera. Ingen verksamhet kommer vara fri från säkerhetsrisker. Det är vår förmåga att kravställa och ständigt arbeta för att lära som skapar ett motståndskraftigt Sverige.

Låta leverantörerna vara med och bidra till ett säkrare Sverige.

Det är i samverkan med leverantören som en kontinuerlig dialog kring säkerhet kan föras. För att leverantörer ska göra det behöver förutsättningarna legalt, kulturellt och finansiellt finnas på plats, inte minst i upphandlingsprocesser och i marknadsdialoger.



3. Arbeta tillsammans i värdekedjor

Svensk välfärd digitaliseras idag i silos. Det innebär att hjulet uppfinns på nytt inom respektive enhet inom alla Sveriges 290 kommuner, 21 regioner, 250 statliga myndigheter och tusentals privata utförare som jobbar på uppdrag av kommuner. Ett fragmenterat IT-landskap är ett säkerhetshot och hindrar oss från att sätta användaren i centrum. Genom att istället fokusera på värdekedjor ges förutsättning att, bortom silos, kraftfullt skala upp och därigenom stärka individens rättssäkerhet, integritet och den likvärdiga servicen i fokus. Detta gör vi genom att:

Säkerställa ett ekosystem med delningskultur.

Allt är bättre delat i ett litet land med brist på kritiska kompetenser och resurser. En stark delningskultur ger möjligheter att över landet dela lärande, kompetenser, erfarenheter, öppen kod och programvara samt skapa gemensamma lösningar och infrastruktur.

Samlas kommun- och regiongemensamt.

Genom att gemensamt fatta överenskommelser, samarbeta och samfinansiera kan offentlig sektor arbeta bortom silos. För en sammanhållen infrastruktur samt för att åstadkomma delning av data och effektivare leverans krävs ett krafttag. Liten som stor ska en kommun och region samt privata utförare kunna leverera en digital välfärd.

Sätta det offentliga nytta först.

Det offentliga måste äga sin digitaliserings genom gemensamma kravställningar för

att marknaden ska följa utvecklingen. Marknaden måste värdera anpassningsbarhet högt och förstå kraven i offentlig sektor på ett sådant sätt att man värderar affärsnyttan i att vara i takt med tidens krav på robusthet, säkerhet och integritet.

Använda standarder och öppna API:er.

Digitalisering genom API-standarder är en nyckel till en likvärdig välfärd. En utredning om ett lagförslag tar lång tid, under tiden bör svensk offentlig sektor utveckla och tillämpa standarder gemensamt som stödjer öppna API:er. Den digitala infrastrukturen blir bäst om den både är delad och sammanhållen.

Utveckla regelverk i takt med behoven.

Riksdag och regering måste stödja kollektiv digitalisering och ökad delningsförmåga genom att röja rättsliga hinder i väsentligt högre takt. Det kräver särskilda processer inom regeringen.



4. Sluta använda juridiken som stoppkloss

Vid rundabordssamtal lyfter chefer i offentlig sektor juridiken som en anledning till varför man inte kommit längre, men kommunjurister i #BättreDelats juristnätverk menar att juridiken i sig inte är hindret. De menar att ledarskapet är en möjliggörare för att kunna ta klivet in i digitaliseringens era. Detta gör vi genom att:

Låta nyttan för människor balansera undantagsoron.

Idag utvärderas arbetssätt och nya lösningar utifrån oron för undantagen. De bör istället utvärderas utifrån den nytta de kan skapa. Här är proportionalitet som viktigt instrument. Undantag ska hanteras i riskanalys och aktiviteter.

Göra juristen till möjliggörare.

Ta in juridiken från början för och vara en del av att utforma lösningen och hanteringen av riskerna. Säkerställ på så sätt att juristen blir en möjliggörare och

inte en nejsägare. Därtill måste jurister också kunna arbeta tillsammans i bedömningar av förordningar.

Använda GDPR som tillämpande lag.

GDPR och andra direktiv finns för att möjliggöra utveckling. Tillämpningen behöver utvecklas så att GDPR ses som hjälp och inte stjälp.

Gå i takt med resten av Europa.

Andra länder gör mer tillåtande och anpassade bedömningar med grund i samma direktiv.



SÄKERHETSLÄGET I SVERIGES KOMMUNER OCH REGIONER

Det förhöjda säkerhetshotet mot Sveriges kommuner, regioner och deras utförare är allvarligt och kräver ett ökat fokus på förebyggande arbete.

Det vilar ett stort ansvar på kommuner, regioner och deras utförare att leverera samhällstjänster till sina medborgare. Det är kritiska verksamheter som förutom att finnas till för vårt lands människor även utgör viktiga funktioner i rikets säkerhet.

Redundans och kontinuitet krävs för stärkt säkerhet

För säkerhet i kristid krävs det att organisationer säkerställer redundans och kontinuitet i sina system. Redundans innebär att informationsflöden säkras genom duplicering av systemkomponenters funktioner. Det kan handla om backup-system som garanterar drift vid nedgång eller preventiva system som hanterar problem innan de uppkommer. Kontinuitet i system handlar om att minimera konsekvenser vid driftstörningar. Praktiskt handlar det om att vara förberedd på vad som ska göras vilket undviker långsam systemåterställning.

I alla kritiska funktioner bör detta vara självklart. Att sjukhus har reservgeneratorer för elförsörjning är självklart. Det är inte självklart att säkra våra informationssystem på samma sätt idag. Varför säkrar vi inte alla kritiska IT-

system genom ett tydligt fokus på redundans och kontinuitet? Vårt nuläge är inte säkert

IT-attacker i närtid

1. En liten kommun i Sverige drabbades av en IT-attack som påverkade samtliga system i hela kommunen. Driftstörningen fick allvarliga konsekvenser både för verksamheten och medborgarna samt blev en kostsam historia.
2. I ett av Sveriges grannländer inträffade en stor IT-attack som resulterade i att patientjournaler i storleksordningen 2000 individer hamnade i orätta händer. Lösensumma krävdes av angriparen och att verksamheten utsatts för en ransomwareattack var ett faktum.
3. En mellanstor svensk kommun utsattes i närtid av en IT-attack. Utländska angripare tog sig in i kommunens system och kommunen lyckades till slut genom en motattack och nedstängning av alla system återta kontrollen. Attacken var en väckarklocka för än starkare robusthet vid återuppbyggnad av systemen.

På grund av IT-attacker har driftstörningar lett till...

... att samtliga Sveriges A-kassor tvingades stänga ned och därmed inte kunde genomföra utbetalningar till behövande

... att 4 500 trygghetslarm inom äldreården i en kommun var ur funktion

... att kommuner tvingats jobba helt manuellt i flera dagar för bekämpning och återställning av system

Vad skulle hända om...

... sophämtningen slutar fungera?

... kommunen inte kan betala ut socialbidrag?

... kommunen förlorar all information om gymnasiebetyg precis innan ansökan till högskolan stänger?

... vatten- och avloppssystemet inte längre funkar?

81 %

av Sveriges kommuner drabbades under en tvåårsperiod av en ransomwareattack ¹

50 %

av Sveriges regioner har någon gång drabbats av en ransomwareattack ²

¹ Check Point Software Technologies cybersäkerhetsrapport, SVT Nyheters enkät 2017

²Sveriges Radio, 2020, [Länk](#) [hämtad: 20 mars 2023]



DIGITALISERING I SILOS

För säkerställa effektiva och moderna lösningar behövs en helhetsbild av verksamheten och dess system. Men idag har digitalisering av svensk offentlig förvaltning till stor del skett inom ”silos”. Det har resulterat i ett fragmenterat IT-landskap där kommuner och regioner ofta saknar en helhetsbild.

Sveriges kommunala styrningsmodell bygger på att arbetet organiseras i enheter som ska verkställa sitt uppdrag utifrån den budget som tilldelats politiskt. Kommunal- och regionalpolitiker beslutar i fullmäktige om hur kommunen ska vara organiserad – från politiskt beslut till verkställande.

Den här modellen har tjänat Sverige väl och skapar förutsättningar för ansvarsutkrävande, vilket är centralt för vår demokrati.

Digitaliseringen av kommuner, regioner och statliga myndigheter har till stor del skett inom dessa ”silos”. Det innebär att vi har byggt upp separata IT-system för att stödja eller ersätta en befintlig analog handlägningsprocess inom exempelvis bygglov eller bostadsbidragsanslagen.

Ett fragmenterat IT-landskap...

Generellt leder detta till att respektive förvaltning inom varje kommun har upphandlat separata lösningar för att digitalisera just deras processer. Självklart finns det exempel där kommuner och förvaltningar samverkar för att gemensamt upphandla IT-lösningar, men det är mer undantag än regel.

Idag saknar många svenska kommuner en helhetsbild av alla IT-system som används i kommunen. Forskning visar att en kommun har omkring 200–500 IT-system³, men många kommuner saknar en sammanställning av alla IT-komponenter. Därtill har privata utförare i välfärden hundratals system som ökar komplexiteten.

³ Uttjänta IT-system kostar miljarder i onödan, 2020, Dagens Samhälle

En kommunrepresentant berättar i en intervju att de inom kommunen inte kan svara på hur många och vilka IT-system varje förvaltning använder samt vilken information som finns lagrad där. Detta är en verklighet som många intervjupersoner känner igen sig i.

Intervjupersonen förklarar vidare att personlig information om en grundskoleelev uppskattningsvis finns lagrad i 30 olika IT-system, vilket inkluderar lärplattform, schemalaggningsystem och digitala pedagogiska verktyg inom olika ämnesområden.

För de som arbetar i skolans värld, administratörer, elevhälsa och lärare, innebär detta många gånger att de måste lägga mycket tid på administration i form av att hantera, uppdatera och lära sig de olika systemen. Enligt en arbetsmiljöundersökning gjord av Lärarnas Riksförbund (2021) uppger 6 av 10 lärare att administrativ belastning är det största arbetsmiljöproblemet.⁴

... riskerar hota säkerhet

Denna problematik leder oss tillbaka till vikten av att säkerställa kontinuitet och redundans i system. Vid en incident

riskerar en fullskalig kris att uppstå till följd av en allvarlig driftstörning om systemet saknar motståndskraft. Redundans säkerställer, som tidigare nämnt, systems driftförmåga genom duplicerade systemfunktioner. Likväl handlar kontinuitet om att ha ett robust system som förebygger driftstörningar.

Dessa båda egenskaper försvåras av en systemstruktur som består av onödigt många system som inte är sofistikerat integrerade med varandra.

...och integritet

Ytterligare en konsekvens av att flera kommuner saknar en helhetsbild av systemen är att man inte kan kontrollera vem som är behörig att använda vilka system och vilken information användare kan läsa. Det blir då svårt att säkerställa att endast behöriga har tillgång till informationen.

Detta aktualiserar frågor om:

- Kan någon obehörig komma åt samhällskritisk information?
- Vem har tillgång till min personliga data?
- När används den?



Internationell utblick – Estland

I Estland utvecklades X-road, en integrerande plattform för myndigheters system. Den tekniska plattformen stödjer den lagstiftade "en uppgift en gång"-principen.⁵ Det innebär att uppgifter från medborgare endast krävs och behöver anges en gång.

⁴ Lärare på bristningsgränsen: Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021

⁵ Interoperability services, e-Estonia, X-Road, [Länk](#) [hämtad 2023-05-02]

VITT SKILDA FÖRUTSÄTTNINGAR – EN LIKVÄRDIG VÄLFÄRD?

Modern teknik kräver många gånger investeringar i verksamhetssystem och utvecklingsprojekt. Små kommuner med mindre resurser kan ha svårt att ha råd att investera i ny teknik, även om det på längre sikt kan innebära effektiviserande besparingar. Samtidigt kan stora kommuner uppleva en tröghet i sin organisation, som hämmar innovation och utveckling.

Under de närmaste 25 åren kommer antalet invånare över 85 år att fördubblas. Kostnaderna för pensioner, sjukvård, äldreomsorg och liknande kommer sannolikt att öka snabbare än skatteintäkterna. Detta skapar stora utmaningar för kommunerna, som redan idag kämpar med svåra avvägningar och prioriteringar när behoven av vård och omsorg ökar.

En svår ekvation

Oavsett kommunstorlek har kommuner samma ansvar och skyldighet att säkerställa att människor färdas väl genom livet – oberoende var i landet man bor och verkar.⁶ För en kommun med en liten arbetande befolkning men med ett ökande antal äldre är detta en svår ekvation. Ett litet skatteunderlag ska finansiera ett ökande behov av vård och omsorg.

Många kommuner är redan under press att effektivisera sina verksamheter. Enligt SKR går cirka 6 av 10 kommuner med underskott.⁵

Situation ser inte ut att förbättras. Konjunkturinstitutet bedömer att statsbidragen behöver öka med 24 miljarder kronor årligen till 2040 för att tillgodose budget i balans.⁵

Många små kommuner

I Sverige finns det 290 kommuner. Den 31 december 2021 bodde drygt 50 procent av landets befolkning i någon av de 33 folkrikaste kommunerna. Dessa är spridda över landet, från Lund i söder till Luleå i norr. Om fyrtio år beräknas befolkningen koncentreras till 29 kommuner och för fyrtio år sedan (1981) bodde hälften av Sveriges befolkning i 42 kommuner.

Det innebär att det finns ett allt växande antal kommuner i Sverige idag men en mycket liten befolkning. Ungefär 125 kommuner har en befolkning på färre än 10 000 personer. 25 av de här kommunerna har en befolkning som är färre än 5 000 invånare.



⁶ Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget, Kommunutredningen SOU 2020:8

Digitalisering som lösning?

Digitalisering och ny teknik lyfts ofta fram som lösningen för små kommuner för att få ekvationen med en åldrande befolkning och minskande skatteunderlag att gå ihop. Visserligen kan digitaliseringen resultera i exempelvis effektivare planering och beslutsfattande och automatisering av manuella processer. Men digitalisering innebär även en investeringskostnad och en stor kostnad för underhåll och drift.

Liknande behov – men olika förutsättningar

En kartläggning av kommuners budgetar visar att utgifterna för IT i en liten kommun är avsevärt lägre än i stora och medelkommuner. En genomsnittlig svensk liten kommun med ca 10 000 invånare har en IT-budget på 2 Mkr. En genomsnittlig svensk medelstor kommun med ca 100 000 invånare har omkring 40 Mkr i IT-budget.

Det innebär att en mellanstor svensk kommun spenderar dubbelt så mycket på IT-investeringar per invånare som en liten kommun.



⁷Magnusson, Khisro, Lindrot; 2020; Den kommunala investeringsbudgeten som instrument för ändamålsenlig digitalisering

Räkneexempel

Den lilla kommunen har varken lika stor budget per invånare som medelkommunen eller samma skalfördelar som den stora.

Liten kommun	Medel-kommun	Stor kommun
Budget: 600 Mkr	Budget: 3 Mdkr	Budget: 45 Mdkr
IT-budget: 12 Mkr	IT-budget: 60 Mkr	IT-budget: 900 Mkr
1800 kr/inv	1500 kr/inv	1400 kr/inv

Enligt en forskningsstudie från Göteborgs universitet lägger en kommun i snitt under 2-3 procent av sin omslutning på sin IT-budget. Räkneexemplet illustrerar hur IT-kostnaderna fördelar sig mellan kommuner av olika storlek baserat på invånarantal.

Data är hämtad från Kolada, *Invånare* samt *verksamhetens totala kostnader* 2022. Klassificering på kommunstorlek har gjorts utifrån antal invånare: liten (under 10 000), medel (mellan 10 001 och 300 000) och stor (över 300 001). Utifrån detta beräknades IT-budgeten för kommunkategorierna med antagandet att IT-budgeten i genomsnitt utgör 2% av totala kostnader.

Uppskattning är baserad på en studie från forskare vid Göteborgs universitet.⁷ Det är generellt svårt att uppskatta vad den faktiska IT-kostnaden är för kommuner.

Ett oproportionerligt ansvar

En liten kommun har varken lika stor budget per invånare som en medelstor kommun eller samma stordriftsfördelar som en stor kommun. Trots det har den lilla kommunen samma ansvar att leverera samhällstjänster som alla andra kommuner, oavsett storlek.

Utvecklingen i små kommuner begränsar kapaciteten då befolkningsfördelningen utgörs av en större andel äldre samt totalt minskar. För att driva effektivitet i små kommuner krävs därför nya förbättrade arbetssätt. Samma service ska trots allt levereras men med begränsade resurser. Hur ska då en liten kommun med liten IT-budget kunna driva digitalisering?

Ökad samverkan – vägen mot ett effektivare Kommunsverige?

Är det rimligt att alla kommuner genomför upphandlingar kring liknande system eller utvecklar dessa själva för att tillfredsställa liknande behov?

Frågan måste även ställas på sin spets när vi ser till hela Kommunsverige. Hur främjar vi en positiv utveckling även i små kommuner när befolkningen koncentrerar sig till de största kommunerna?

Innovation och små kommuner

Små kommuner, som tvingats anpassa sig efter sämre ekonomiska förutsättningar, uppvisar en god förmåga att slimma sin organisation och vara mer innovativa. Färre medarbetare innebär att varje medarbetare har färre relationer i sitt dagliga arbete. Det förenklar och effektiviserar kommunikationen mellan medarbetare, vilket enligt forskning bidrar till ökad innovationskraft.

Genom kollektiv digitalisering är det ömsesidiga utbytet grunden för att främja innovation för en fortsatt effektiv förvaltning, även i stora rigida organisationer.

Kollektiv digitalisering – för en levande landsbygd?

Kollektiv digitalisering används för att beskriva ett samarbete där organisationer bedriver all digitalisering tillsammans. Kollektiv digitalisering bygger på tillit och att organisationerna kompletterar varandra med olika styrkor. Tillsammans skapar vi bättre förutsättningar att bedriva digital utveckling.⁸

Exempelvis handlar det om att en liten kommun med en slimmad organisation går ihop med en större kommun som redan har upphandlade system för att uppnå en större nytta och ökat värdeskapande. Till trots har även den större kommunen ett vinnande av ökad samverkan med den lilla kommunen. Den lilla kommunen med mindre resurser har tvingats slimma organisationen och effektivisera sina processer. Kollektiv digitalisering innebär alltså ett ömsesidigt vinnande och värdeskapande genom kunskapsdelning respektive skalfördelar.

API:er vid systemutveckling

API:er är de gränssnitt mellan system som möjliggör integration, med andra ord föra över information. Kollektiv digitalisering fokuserar på API:er och öppen källkod som säkerställer kompatibilitet mellan system och att andra kommuner kan använda samma system i sina förvaltningar.

Digital kollektivisering i Sundsvall och Ånge

Ånge är en liten kommun i förhållande till Sundsvall. Samma service ska kunna levereras till invånarna. Det fick Ånge att tänka om och de började driva frågan om ett samarbete med Sundsvall. Under tidens gång insåg även Sundsvall att de kunde lära mycket av Ånge som med sina mindre resurser kommit att tvingas effektivisera processer. De båda kommunerna insåg att samverkan faktiskt innebär ömsesidigt värdeskapande.

⁸ Sundsvalls kommun [Länk](#) [hämtad 2023-05-22]



RÄDSLÅ HÄMMAR INNOVATION

Företrädare för offentlig sektor beskriver i rundabordssamtal att det finns en rädsla för att göra fel, vilket gör att man utvärderar den nya tekniken mot höga standarder. Självklart ska de nya lösningarna vara säkra, men de befintliga lösningarna hade inte klarat liknande säkerhetskrav, menar kommunföreträdarna. ”Att inte ta ett beslut är också ett beslut ” säger flera av de intervjuade.

En stark kultur har rotat sig i den offentliga sektorn i vilken vi är rädda för att göra fel. I tidigare paper skrev vi om den försiktiga inställningen till förändring som hämmar utvecklingen. Det är fortsatt ett ensidigt perspektiv som leder till restriktiva tolkningar av behov, där integritet allttjämt står över faktiska samhällsnyttor.

Våra medborgare förtjänar bättre

Slutsatserna från det tidigare pappret var tydliga. Pågående lagförändringar är ett steg i rätt riktning, men utvecklingen behöver accelereras för att tillgänglig information ska kunna utnyttjas till sin fulla kapacitet för att skapa ett bättre samhälle. Det handlar om likvärdighet, smidighet och säkerhet vilket alla våra medborgare förtjänar.

Rädsla hämmar innovation eftersom ny teknik utvärderas mot perfektion

Det finns tillgängliga lösningar som hade kunnat adressera de här utmaningarna. Förbättrad livskvalitet, säkrare vård, smidigare och stärkt likvärdighet är några av de utmaningar som direkt kan angripas med ny teknik. Men flera intervjupersoner vittnar om att de inte ”kan” och ”får” använda den nya tekniken. Samtidigt, förklarar de intervjuade, att befintliga processer och IT-system inte är tillräckligt säkra.

De intervjuade förklarar vidare att nya lösningar ofta ratas eftersom de inte lever upp till de krav som finns. Det ska ställas tuffa säkerhetskrav på både ny och befintlig teknik. Men utvärderingen av ny teknik får inte bli enögd.

Intervjupersoner vittnar om att ny teknik utvärderas mot skullkrav som våra befintliga arbetssätt och processer inte är i närheten av att leva upp till.

Rädslan för att misstag ska begås i förhållande till ägandeskapet av information och processer är idag mycket stor. De intervjuade beskriver att rädslan leder till att man glömmer den stora konsekvensen i att den största risken ligger i att inte göra någonting.

”I vår förvaltning är det ingen som lyfter på ögonbrynet om en lärare cyklar hem med ett USB med personlig information om elever i fickan. Är inte det lätt att tappa, funderar jag...

Men vi får absolut inte använda nya skolplattformar, för informationen lagras i molnet. Är det ändå inte säkrare lagring än på USB-minnet?”

- Intervjuad
kommunrepresentant

Fallolyckor dödar fler än trafiken

I genomsnitt avlider över tre äldre personer dagligen i Sverige till följd av fallolyckor, vilket är över dubbelt så många som antalet dödsfall till följd av trafikolyckor. Dessutom leder fallolyckor till fem gånger fler sjukhusvistelser jämfört med trafikolyckor.⁹ Årligen avlider runt 1000 personer över 65 år av skador som uppkommit till följd av en fallolycka.¹⁰

En studie av Socialstyrelsen från 2020 visar att livskvaliteten hos personer som drabbats av en fallolycka minskar med en tredjedel under det första året efter olyckan. De anhöriga till den drabbade påverkas också, till följd av ett ökat behov av omvårdnad.

70 000 vårdas årligen¹⁰

11,3 miljarder kronor direkta kostnader för regioner och kommuner⁹

1000 avlidna årligen¹⁰

Samhällsekonomiskt kostsamt

Förutom att skapa stort lidande både bland de som drabbas av fallolyckor och deras anhöriga innebär fallolyckor stora kostnader för samhället. Socialstyrelsens studie visar att kostnaderna för fallolyckor i Sverige år 2020 uppgick till 16,8 miljarder kronor. Av denna summa var 11,3 miljarder kronor direkta kostnader för regioner och kommuner.

Det är de svenska kommunerna och regionerna som till stor del tar hand om de äldre som drabbas av fallolyckor. De ser dagligen konsekvenserna, både i form av mänskligt lidande och ökat behov av resurser för vård- och omsorgsinsatser.

En idé för att lindra fallen

En av de som är ansvariga för kommunens digitaliseringsarbete berättar i en intervju att de inom kommunen identifierade att det fanns en möjlighet att förebygga olyckor. Det fanns alltså både en ekonomisk och mänsklig vinning. Modern teknik, så som kameror och sensorer, skulle kunna användas för att övervaka en persons rörelser och upptäcka om de har fallit eller är i riskzonen för att falla. Till exempel kan en matta med inbyggda trycksensorer användas för att upptäcka om en person har fallit och sedan skicka en signal till en vårdgivare eller sjukvårdspersonal.

Ny teknik måste vara effektiv och flexibel

Kommunen var en liten svensk kommun, vilket innebär att de hade en relativt liten projektbudget. Därför var den tekniska lösningen tvungen att vara resurseffektiv. Flera intervjupersoner i små svenska kommuner beskriver liknande förutsättningar.

Vad hände i den lilla kommunen?

Oron för att göra fel tog över. Idén till projektet hade fötts utifrån att kommunen ville ta hand om sina äldre. En proaktiv digital sensor skulle användas. När nya lösningar för att förbättra en situation finns är det självklart att använda dem. Men de lösningsorienterade i projektet förlorade, igen. Lagring av personuppgifter i molnet påvisades som ett problem. Projektet stoppades och kommunen står fortfarande inför problemet med fallolyckor. Både ur ett ekonomiskt och mänskligt perspektiv.

⁹ Fallolyckor bland äldre: En samhällsekonomisk analys och effektiva preventionsåtgärder (2019) Statens folkhälsoinstitut

¹⁰ Fallolyckor bland äldre, vårdade (2020), Folkhälsomyndigheten

KUNSKAPSGLAPP HINDRAR UTVECKLING

För att driva utvecklingsprojekt för modern och säker teknik krävs kompetens. Det finns idag en kompetensbrist i svensk offentlig förvaltning, både gällande säkerhet, teknik och andra centrala digitaliseringskompetenser, vilket hindrar användandet av modern och säker teknik.

Digitalisering kräver en bredd av olika kompetenser. Det handlar om säkerhetsjuridisk IT-kompetens, men även kompetens om verksamheten och dess behov.

Enligt Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) upplever 55 % anser att brist på teknisk kompetens utgör ett hinder för digitalisering.¹¹

Bristande säkerhetskompetens

I många verksamheter har det systematiska arbetet med cyber- och informationssäkerhet dessvärre svårt att hålla jämna steg med de digitaliseringsinitiativ som genomförs.

Enligt en rapport av Nationellt Cybersäkerhetscenter (NCSC) arbetar en betydande andel svenska myndigheter inte systematiskt med att identifiera skyddsvärden eller att säkerhetsskyddsklassificera sina uppgifter.

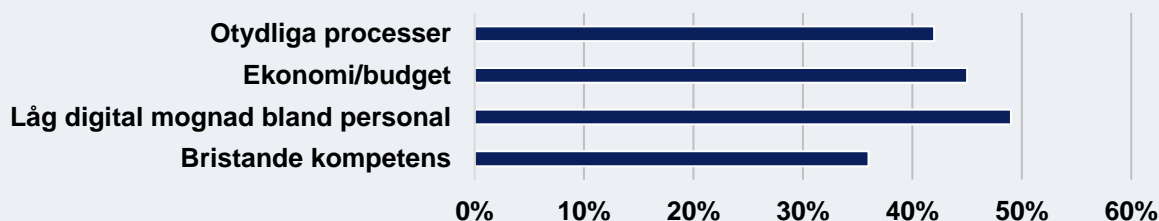
Detta är en konsekvens av bristande kompetens inom området och leder i sin tur till att verksamheten utsätts för säkerhetsrisker.¹²

Säkerhetsshot

Bristande säkerhetskompetens kan medföra risk att arbetet med att identifiera och värdera verksamhetens skyddsvärden inte görs i tillräckligt stor omfattning, exempelvis vid anskaffning av nya IT-system.¹³ Detta skapar risker för den information eller verksamhet som systemet hanterar, vilket innebär att systemet i större utsträckning är utsatt för externa hot.

Detta är emellertid inte enbart ett problem inom den offentliga förvaltningen; faktum är att brist på kompetens inom cybersäkerhet är en global utmaning som samhällen runt om i världen måste förhålla sig till och beakta.

Digitaliseringshinder



Figur. Digitaliseringshinder i kommuner och regioner (PWC)

¹¹ Digitala Sverige 2022, Myndigheten för digital förvaltning (2023)

¹² Cybersäkerhet i Sverige 2022, Nationellt Cybersäkerhetscenter (2022)

¹³ Cybersäkerhet i Sverige 2022, Nationellt Cybersäkerhetscenter (2022)

En internationell utblick

Vad är molnet?

Molnet, eller "the cloud" på engelska, består av servrar som är uppkopplade och kan nås via internet. Leverantörer erbjuder molntjänster med olika nivå av skalfördelar gällande bland annat robusthet, kontinuitet och tillgänglighet.

Lärdom om robusthet på Irland

Ett sjukhus på Irland utsattes i närtid av en allvarlig IT-attack. Det konstaterades i efterföljande utredningsarbete att on-premise servrar potentiellt inte når upp till samma säkerhet som molnservrar.

Den tydligaste lärdomen från incidenten gäller att styrning och ledarskap måste anamma robusthet.¹⁴ Infrastruktur måste bygga på att möjligheter från ny teknik utnyttjas. Praktiskt tillämpade ledningen av sjukhuset 24/7-övervakning av systemen för att säkerställa robusthet.

Lärdom från när kriget och krisen kommer

Med invasionen av Ukraina hotades hela välfärdssystemet. Innan invasionen lagrade främst Ukraina data inom landets gränser. Man flyttade känsliga data och IT-infrastruktur från att lagras inom landets gränser till molnet. Detta var mindre känsligt, både för IT-attacker och fysiska attacker mot datahallarna i landet.

En lärdom är att molntjänster möjliggjorde därmed fortsatt drift av viktiga system, inklusive banktjänster, kommunikationssystem och sjukvårdsinfrastruktur. Ytterligare en lärdom från Ukraina är att vara flexibel och anpassningsbar i en osäker miljö.

Ett brittiskt perspektiv

Det brittiska nationella cybersäkerhetscentret (NCSC) lyfter i sin rapport säkerhetsfördelarna med att använda vad de kallar en "bra" molntjänst. NCSC konstaterar att många organisationer väljer att använda molntjänster eftersom det ger dem en flexibel och skalbar IT-miljö som är kostnadseffektiv och enkel att använda.¹⁵

NCSC framhåller att en "bra molntjänst" kan erbjuda en högre nivå av säkerhet. Detta då molntjänstleverantörer har resurser och kompetens för att hantera de senaste säkerhetshoten och implementera effektiva skyddslösningar.

Rapporten betonar också vikten av att organisationer måste förstå sitt eget ansvar gällande molnsäkerhet. Även om molntjänstleverantörer ansvarar för vissa säkerhetsaspekter, som fysisk säkerhet och nätverkssäkerhet, är det upp till organisationen att se till att egna data och applikationer skyddas på lämpligt sätt.

¹⁴ Conti cyber attack on the HSE: Independent Post Incident Review, PWC commissioned by HSE, 2021

¹⁵ Security benefits of a good cloud service, NCSC, 2020

Skyddar dagens lösningar vår integritet?

Utdaterad och felutformade system tillsammans med den mänskliga faktorn leder till att invånares personuppgifter äventyras. Med följande exempel påvisas brister och konsekvenser när utvecklingen inte hänger med tiden.

Nästan 2000 individers personuppgifter äventyrades i en stor, svensk region nyligen. Ett medtaget USB-minne som var okrypterat glömdes kvar i fickan på ett klädesplagg som skickades på kemtvätt. Integritetsskyddsmyndigheten har granskat ärendet och det är inte känt vilken spridning uppgifterna fått då USB-minnet fortfarande inte hittats. Kommunen blev tilldelad en sanktionsavgift för det

bristande säkerhetsskyddsarbetet. Dataskyddsförordningen kräver att personuppgifter hanteras med ett starkt skydd.

Med andra ord fick kommunen en hemläxa på att okrypterade USB-minnen inte motsvarar starkt skydd och en tillrättavisning om att i fortsättningen använda krypterade USB-minnen.

I en mellanstor svensk kommun kunde anställda som saknade behörighet få tillgång till alla elevers, i alla årskurser, från förskoleklass till gymnasie- och vuxenutbildning, personuppgifter.

Upptäckten påvisade en brist i att det interna systemet inte levde upp till lagstadgade krav.

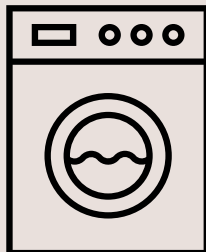
Systemet implementerades för över 20 år sedan och hade inte utvecklats i takt med kravställningen som gäller idag.

I en liten svensk kommun hade anställda utan behörighet möjlighet att ta del av sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten.

Det var ett resultat av ett handhavande fel i kombination med utformningen av verksamhetssystemet. Korrekt

kravställning på system är ytterst nödvändigt för att system ska kunna bidra till riskminimering i verksamheten.

De facto att detta skedde, var en i raden av incidenter som får kommuner att inse allvaret i felutformade system som inte stödjer robusta processer.



PERSONLIG INTEGRITET OCH NYTTAN MED DIGITALISERING

Risker och nyttor måste värderas för att säkerställa att den bästa tekniken används i rätt situation. Att göra riskbedömningar är en del av att integritetsarbetet.

Integritet är en grundläggande värdering i ett demokratiskt samhälle som kräver ett ständigt pågående samtal.

Integritet är ett begrepp som används för att beskriva en persons rätt till privatliv och självbestämmande. Det handlar om att ha kontroll över vilken information om oss själva som vi delar med andra och hur den används.

En persons integritet kan omfatta flera olika aspekter, såsom personlig integritet, privatliv, frihet från övervakning, rätten att bestämma över sin kropp, sinnet, sina tankar och åsikter samt rätten till skydd mot diskriminering och kränkningar.

Så har vi alltid gjort, men kränker det inte integriteten?

En multisyjuk kvinna som ska hämta ut mediciner på apoteket. När hon kommer fram till disken läser apotekaren upp hennes mediciner och förklarar varför hon ska ta dem och hur de påverkar hennes andra läkemedel.

I närheten sitter nio andra personer som också ska hämta ut sina läkemedel. De hör vad apotekaren säger och känner nu till kvinnans sjukdomshistoria och mediciner.

Integritet är viktigt för att skydda människors värdighet och självbestämmande, och det är också en viktig grund för demokrati och rättvisa.



GDPR – en av många lagstiftningar som värnar integriteten

GDPR syftar till att skydda individens rättigheter och friheter genom att reglera hur personuppgifter samlas in, behandlas och används av organisationer och företag inom EU. GDPR ger individer kontroll över sina personuppgifter och kräver att organisationer följer regler för att säkerställa att personuppgifter behandlas på ett säkert och ansvarsfullt sätt.

I Sverige finns det flera lagstiftningar som syftar till att skydda integriteten, så som bland annat:

- Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) – Lagen syftar bland annat till att skydda enskilda personers och företags integritet genom att reglera tillgång till och spridning av information som omfattas av sekretess.
- Kamerabevakningslagen (KBL) – Syftet med denna lag är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

- Patientdatalag (PDL) – Denna lag syftar till att informationshantering för patientsäkerhet och god kvalitet samt främjar kostnadseffektivitet. Lagen syftar också till att personuppgifter utformas och i övrigt behandlas så att patienters och övriga registrerades integritet respekteras.
- Lag om elektronisk kommunikation (LEK) - Denna lag reglerar bland annat användningen av cookies och andra liknande teknologier som kan användas för att spåra användarens beteende på internet.

Värdera risken mot nytta

Lagstiftningarna ovan syftar till att värna den enskildes integritet. Det finns dock fler värden som de offentliga värnar om, så som rätten till liv, frihet och säkerhet.

I vårt föregående positionspapper beskrev vi hur det kan uppstå värdekonflikter mellan dem. Exempelvis kan ny teknik erbjuda lösningar som kan rädda liv för hjärtsjuka patienter och diabetessjuka barn, men dessa är inte förenliga med GDPR-lagstiftningen.

Enligt proportionalitetsprincipen ska man bedöma huruvida en åtgärd är rättmätig utifrån om den är proportionell mot det syfte som den avser att uppnå. Därför måste man bedöma risken för negativa konsekvenser, såsom intrång i den personliga integriteten, mot den nytta som kan uppstå för individen om lösningen inte används.

Det innebär att i varje enskilt fall måste risken för integritetsintrång värderas mot nyttorna.

Intervjupersoner beskriver att kommuner och regioner ofta bedömer nyttorna som mindre än risken för negativa konsekvenser kopplat till GDPR.

Detta väcker frågor om:

- Är det en rimlig avvägning?
- Vem är det egentligen som ska göra avvägningen om risken för negativa konsekvenser för personlig integritet?

Juridik – en möjliggörare

Intervjuade IT-ansvariga i svenska kommuner beskriver att GDPR och annan lagstiftning ofta används som en anledning till att inte använda ny teknik. Så måste det dock inte vara, beskriver kommunjurister i ett rundabordssamtal.

Genom att ta in jurister tidigt i projekt och bygga ett tydligt och väldokumenterat case kan det finnas vägar framåt. ”Jag vill inte vara en nej-sägare, men det blir svårt när jag alltid kommer in i slutet när projektet nästan är klart. Då kan jag inte komma med förbättringsförslag utan bara säga nej”, säger en kommunjurist som vi talat med.

En annan kommunjurist förklarar att det går att använda ”GDPR som vän och inte som slagträ”. Genom att använd juridiken och regelverk som möjliggörare och inte som hinder kan vi arbeta tillsammans framåt, förklarar en av de intervjuade forskarna.



Facilitera ett #BättreDelat-samtal

Nu måste vi slita oss loss ifrån de eviga samtalen vi sitter fast i. Från ax till limpa förtjänar nu Sverige att digitaliseringens kraft utnyttjas. Använd **#BättreDelats** exempel i din egen organisation, i det samtalet där du verkar.

Detta positionspapper påvisar vikten av att i allt vad kollektiv digitalisering och fragmenterade IT-landskap innebär är ökad samverkan och gemensamma initiativ nödvändiga för att åter ta Sverige till en världsledande position inom offentlig förvaltning.

Som vi en gång hade.

#BättreDelat är ett initiativ inom Govtech Sweden och består av en koalition av organisationer och individer från offentlig sektor och näringslivet. Koalitionen vill bidra till att Sverige som land på bästa sätt använder teknikens möjligheter för att rädda liv.

Koalitionen grundades av Callenberg ARTS och PA Consulting Group AB under hösten 2021. För att kunna utföra ett högkvalitativt arbete har koalitionen tagit stöd av sponsorer.

Detta papper är skapat med finansiering från Microsoft AB och Amazon Web Services (AWS)