

IT-sourcing och innovation i kommuner

Samverkan, innovationskraft
och rollen som följare

Whitepaper oktober 2021

Mattias Axelson

Jon Rognes

Innehåll

Introduktion och bakgrund	3
Innovationer och förnyelse – utveckling och omvärld	3
Kommuner som organisationer – egenskaper	4
IT-sourcing – utveckling över tiden	4
Kommuner och innovation inom IT: utmaningar	4
Utveckling av frågeställningen kring IT och innovationskraft	5
Utgångspunkter och ramverk	6
Sourcing och innovation	6
Innovationsstrategi	7
Former för samverkan och partnerskap	8
Koordineringsdimensioner	9
Roller och rollfördelning i samverkan med leverantörer	11
Hur ser det ut idag i några kommuner	13
Vad ser kommuner som hinder och utmaningar	13
Centralisering	14
Samverkan	14
Upphandling	15
Bra lösningar idag	15
Önskemål	16
Analys	17
Rollen som följare	17
Behov, önskemål och vägar framåt	18
Underlätta för delad utveckling	18
Nästa steg	19
Bilagor	20
Medverkande organisationer	20
Referenser och vidare läsning	21

Introduktion och bakgrund

Innovationer och förnyelse – utveckling och omvärld

Vi har under en lång tid sett en snabb teknisk utveckling inom IT-området, en utveckling som vi vanligen kallar digitalisering. För inte minst kommunala aktörer har den här processen lett till nya möjligheter att på ett effektivare sätt hantera befintliga uppgifter och även erbjuda nya tjänster för medborgare. För att kunna göra detta krävs dock en anpassning av tekniken, samt en utveckling av faktiska lösningar som passar till den egna utmaningen.

Den ökande digitalisering som pågår skapar nya möjligheter, men leder även till nya utmaningar. Digitalisering omfattar både effektiviseringar av dagens system och framväxt av helt nya typer av lösningar. Aktuella exempel på det första är automatisering av delar av socialtjänstens arbete och exempel på det senare är tekniska innovationer som ökar tryggheten för äldre. All form av digitalisering bygger i varierande grad på lösningar som utvecklas och drivs av externa parter. Vilket medför att sourcingrelationer blir avgörande för vilka innovationer som kan uppnås.

Sverige har 290 kommuner, 21 regioner och över 600 myndigheter. Utvecklingsbehovet är liknande hos många av dessa verksamheter. Vi har sett utmaningar med att hantera detta behov på ett effektivt sätt i dagens system. Sammantaget handlar det om en stor samhällsutmaning som ytterst berör de offentliga organisationernas förmåga att möta medborgarnas behov av moderna lösningar, i en tid då offentliga budgetar är under stark press.

Vi har specifikt studerat sourcing och digitalisering i svenska kommuner. De frågor som varit vägledande är:

- Hur kan utveckling, drift och sourcingfrågor delas på ett mer effektivt sätt?
- Hur kan kommuner på ett enklare sätt hantera digital förnyelse?

Vår utgångspunkt är att det krävs nya förmågor i den beställande organisationen för att kunna driva en IT-funktion som bygger på ett nätverk av externa leverantörer. Orsaken är att nya krav ställs på IT-funktionen i en kommun, eller på andra jämförbara verksamheter, vid en ökad digitalisering. Den bakomliggande förklaringen är den snabba tekniska utvecklingen som medför svårigheter att bygga upp egen kompetens i tillräcklig omfattning och takt. Det innebär att samarbete med externa aktörer ökar i omfattning.

Ökat samarbete leder till fler och mer komplexa relationer och ställer därmed nya krav på den egna organisationen. Detta leder till nya strategiska frågeställningar:

- Hur kan kraven på samverkan och relationer till andra hanteras på ett rimligt sätt av en relativt liten organisation med begränsade resurser?
- Finns enklare sätt att lösa utvecklingsbehovet än genom dagens distribuerade ansvar och lokala lösningar inom varje kommun?
- Är samverkan eller andra former av samarbete en framkomlig väg, och hur skall det i så fall utformas?

Kommuner som organisationer – egenskaper

Kommuner i Sverige är i perspektivet it-utveckling små organisationer. Även större kommuner (eventuellt med undantag av de största tre) är relativt små i jämförelse med stora IT-leverantörer och deras stora kunder såsom internationella företag och stater. De minsta kommunerna är ofta mycket små i sammanhanget, med begränsade resurser.

Några avgörande faktorer för att lyckas med innovationsprojekt är bland annat kommunens egen historik kring att driva och leda komplexa projekt och processer, förmågan att hantera oklara frågeställningar samt egen teknisk kompetens och förståelse. En central faktor är även förhållnings-sätt rörande digitalisering, huruvida man valt att vara ledande eller om man valt att låta andra visa vägen.

IT-sourcing – utveckling över tiden

I datoriseringens barndom var automatisk databehandling (ADB) främst en fråga för stora organisationer, en stordator köptes in och vissa uppgifter automatiserades. Utförandet skedde på lokalt placerade datorer i egna dedikerade lokaler. Utvecklingen gick därefter alltmer mot distribuerad datakraft, med mindre datorer hos varje individuell användare, en PC på varje skrivbord. Dessa behövde skötsel och underhåll, och en större IT-avdelning byggdes upp. Datorerna kopplade med tiden i ihop i nätverk (internet) och alltmer av lagring och uppdatering flyttade ut på nätet.

Tjänster erbjuds sedan ett antal år från externa leverantörer, och leverantörer av såväl infrastruktur som specifika tjänster (programvara eller applikationer) växer. Standardisering av såväl infrastruktur som program leder till allt större aktörer (Microsoft, IBM) och även tjänstesidan konsolideras (Accenture, SAP, Amazon).

En marknad för tjänsteoutsourcing växer inom IT-området, och begreppet business process outsourcing (BPO) etableras. Vi ser att detta leder till standardisering och en industriliknande utveckling av tjänstefabriker som effektivt levererar standardtjänster, och där kommuner är mycket små kunder.

Kommuner och innovation inom IT: utmaningar

Vid en ökad digitalisering krävs nya förmågor i den beställande organisationen för att kunna driva en IT-funktion som bygger på ett nätverk av externa leverantörer. Såväl teknisk utveckling som svårigheten att bygga upp egen kompetens nödvändiggör ökat samarbete med externa aktörer. Det leder till fler och mer komplexa relationer och ställer därmed ökade krav på den egna organisationen.

En utmaning för kommuner är hur IT-funktionen kan utformas för att kunna hantera de krav som en ökad digitalisering ställer. Vi utgår från att kommunen i fråga har ett externt samarbete med flera aktörer. En följdfråga är vilka uppgifter och ansvarsområden som kan outsourcas, eller göras i samarbete med andra aktörer i samma situation och vilka konsekvenser detta kan tänkas få? Möjliga organisatoriska lösningar skiljer sig även åt beroende på vilken ambitionsnivå verksamheten har i sin digitalisering, och begränsas av storlek och tidigare förmåga hos verksamheten.

Utveckling av frågeställningen kring IT och innovationskraft

Den ursprungliga utmaningen som vi studerade var att kombinera IT-sourcing med innovationskraft. Dilemmat med två olika logiker som kombinerades i en och samma relation belystes och en slutsats var att dessa måste hållas isär, men hanteras samtidigt. Ett exempel på hur det kan göras är Nacka kommun och deras modell för multisourcing och delat innovationsansvar.

En konsekvens av detta är att det kräver en kompetent och mogen kommun, och en IT-avdelning med delvis nya roller. Detta ledde vidare till hur denna bör utformas, och vilka nya roller som behöver fyllas.

Denna andra frågeställning – vilka roller är viktiga för att kunna hantera innovation i ett samverkansförhållande? – leder oss in mot kommunernas egenskaper och möjligheter att fylla dessa roller. En tidig slutsats är att man i detta resonemang lätt kan komma att ställa alltför höga krav på små och medelstora kommuner. Samverkan med stora leverantörer kräver resurser och kompetens som sällan finns hos kommunerna. Det gör att vi behöver söka oss mot andra lösningar, och en av dessa är någon form av samarbete mellan kommuner. Detta leder oss mot hur detta kan utformas på ett hanterbart sätt, eftersom samarbete i sig är resurskrävande.

Samverkan kostar i form av tid och resurser. Detta i kombination med små kommuner och omfattande reglering av hur samverkan får utformas leder till en utmaning. För att ta oss an denna tredje frågeställning har vi tagit fram ett ramverk för vilka former av samverkan som är aktuella, och vilka utmaningar som idag finns för att det skall kunna fungera. En av dessa är att mycket av regelverket bygger på att samverkan skall bygga på ett känt önskat utfall, vilket är svårt när det gäller innovation.

Vi kommer att utveckla den andra och tredje frågeställningen i denna rapport, med avstamp i det första dilemmat – innovation versus effektiv sourcing. Nästa avsnitt gör en kort genomgång av detta dilemma.

Utgångspunkter och ramverk

Sourcing och innovation

Allt fler organisationer och företag har uppmärksammat att deras sourcade IT inte förnyas på det sätt som de skulle önska. Innovationstakten och innovationsnivån är för låg. Digitaliseringens möjligheter realiserar inte i form av nya och bättre tjänster för medborgarna.

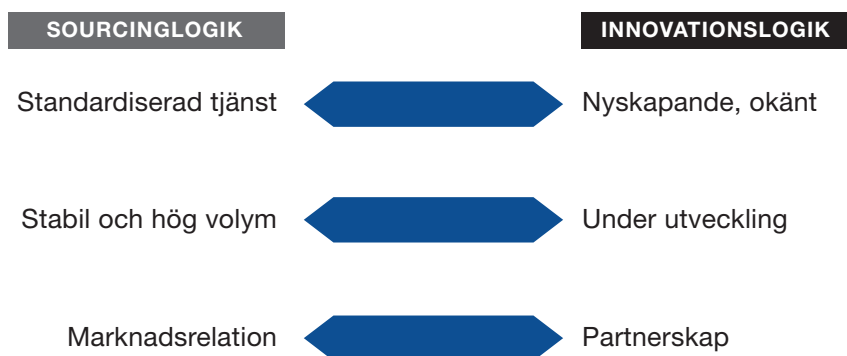
Innovation bygger på en annan verksamhetslogik än den som utmärker traditionell IT-sourcing. Det innebär att innovation inte kan bedrivas på samma sätt som standardiserade IT-tjänster. Det innebär också att innovation inte kan kravställas på samma sätt som är vanligt i transaktionsbaserade kontrakt. Helt enkelt, innovationslogiken fungerar inte med den vanliga IT-sourcingmodellen. Konsekvensen är att satsningar på innovation i praktiken uteblir eller inte ges tillräckliga resurser. De flesta IT-sourcingaffärer klarar inte av att samtidigt leverera både ökad effektivitet och innovation.

IT-sourcing drivs ofta av ett rationaliseringskrav, grundat i ett behov av lägre IT-kostnader. I takt med att sourcing som fenomen har mognat ökar kraven på att inte bara minska kostnaderna utan också på att åstadkomma förnyelse. Detta leder till ett dilemma.

Dilemmat kan förklaras som en konflikt mellan olika verksamhetslogiker. Sourcing bygger på industriell logik, där standardisering, flytt av verksamhet till enheter med skalfördelar och lägre produktionskostnad görs för att möta kraven på kostnadsminskningar. Innovation följer en annan verksamhetslogik, där nytänkande, risktagande och nära samarbete är viktiga ingredienser för att möjliggöra kunskapsutveckling.

Dilemmat som uppstår när de två logikerna ska existera tillsammans i en affär illustreras här i figuren:

DILEMMA

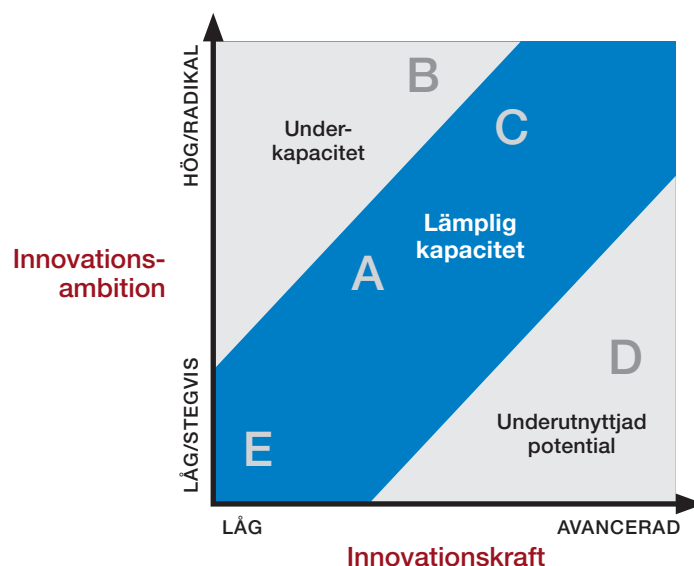


FIGUR 1

Figur 1 illustrerar några av de dimensioner som förklarar dilemmat; att både lyckas bejaka den effektiviseringsambition som i regel ligger bakom sourcinglogiken och möta den förnyelsesträvan som ligger bakom innovationslogiken. Dilemmat uppstår när sourcinglogiken och innovationslogiken ska samexistera inom ramarna för ett avtal, i en relation. Det leder nästan givet till att sourcinglogikens kortsiktiga fördelar i form av stabilitet och kostnadsminskningar vinner över innovationslogiken. Därmed riskerar innovationsresultaten att bli få eller helt utebli. Det behövs ett nytänkande för att på ett bra sätt hantera dilemmat.

Innovationsstrategi

Innovation innebär att vi rör oss in på okänt område, testar nya kombinationer och på vägen lär oss av de utfall vi får av dessa nya kombinationer. Det gör att innovation inte kan fastställas i förväg utan behöver ha frihet att utvecklas under processens gång. Här har vi kärnan i dilemmat eftersom raka motsatsen gäller för en typisk sourcingrelation, enligt resonemanget ovan. Innovation kan oftast inte på samma sätt specificeras och avtalas utifrån i förväg kända utfallsmått.



FIGUR 2

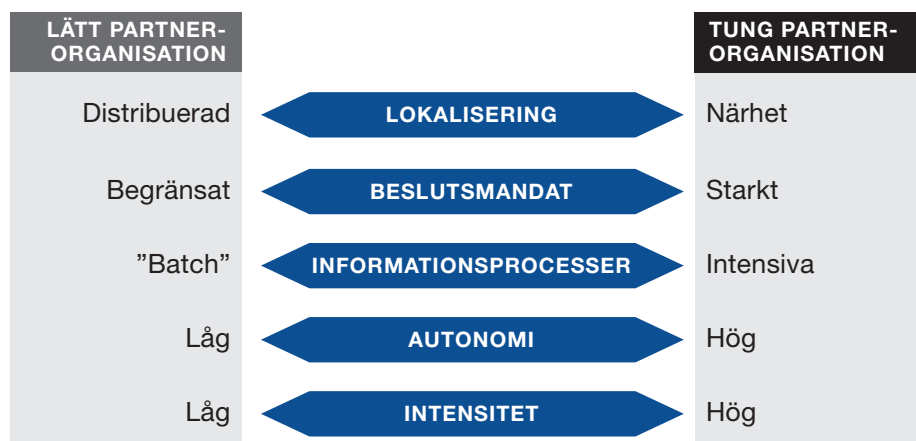
Innovationsambitionen kan beskrivas på en skala från låg till hög. Låg innebär att ambitionen avser stegvisa förbättringar av existerande produkter, tjänster och processer. En hög ambition innebär att det finns en förväntan om betydande nyheter i exempelvis tjänster och produktlösningar.

Innovationskraften kan också beskrivas som ett kontinuum från låg till hög. En verksamhets innovationskraft byggs upp av en bredd av faktorer och deras inbördes relationer är av stor betydelse för resultatet. Det handlar exempelvis om kompetensnivå, organisationens kapacitet, tillgången till externa resurser och finansiell stryka.

Lämplig kapacitet betyder att ambitionen är matchad med tillräcklig innovationskraft i partnerskapet. En låg innovationskraft ger i bästa fall möjlighet att bidra till stegvisa förbättringar av existerande produkter och tjänster. En hög innovationskraft ger kapacitet att bidra till realisering av höga ambitioner.

Former för samverkan och partnerskap

En central aspekt kring innovation är samverkansformen och kostnaden för att upprätthålla denna. Vi har använt en modell kring tungt respektive lätt partnerskap för att belysa detta. Se nedanstående figur.



FIGUR 3

En ambition att driva komplexa digitaliseringsprojekt i samverkan ställer krav på en tung partnerorganisation. Detta kräver en relativt stor insats från de medverkande parterna, och blir svårt för många små organisationer.

Ett alternativ är en lätt partnerorganisation. Möjligheterna till kunskapsdelning och gemensam problemlösning är mindre, men resursåtgången är lägre. Mellan dessa principiella ytterligheter finns tänkbara mellanlägen.

Utformning av partnerorganisation påverkar i hög grad förmågan att hantera frågor i samarbetet. En lätt partnerorganisation innebär i princip att risken för missförstånd är stor, om komplexa frågor behöver hanteras. I motsats har en tung partnerorganisation goda förutsättningar att bygga upp en gemensam och för uppgiften adekvat kultur för komplexa projekt, men kräver mer investering i relationsbyggande och definiering av roller. När satsningar på innovation som involverar flera organisationer startar, som i fallet med multi-sourcing, är det därför en bra idé att närmare beskriva de beteenden och kulturella aspekter som är viktiga för att lyckas med uppdraget.

En avvägning blir att hitta genvägar eller gemensamma lösningar där innovation och utveckling kan hanteras utan att bygga alltför tunga samarbetsbehov. En möjlighet är arbetsdelning och representativ samverkan, dvs samarbete mellan flera organisationer med samma behov, där en går i täten. Vi får här ytterligare en dimension av samverkan som behöver vägas in.

Koordineringsdimensioner

Samarbete med leverantörer kring innovation innebär krav på såväl intern kompetens som arbetsinsats, vilket innebär en belastning för små kommuner. Koordinering och samverkan kräver tid och innebär en investering i att bygga upp relationer. Samverkan och koordinering bör därför inte användas om det inte behövs. Samverkan kan ske mellan flera olika parter, och vi skall här undersöka tre dimensioner av samverkan och koordinering.

Den första är samverkan med leverantörer. I en tidigare rapport har vi diskuterat olika former av partnerskap, och kommit fram till att i frågor som rör innovation är en tung partnerorganisation mest ändamålsenligt¹⁾, se figur 3 i föregående stycke.

Att bygga upp en tung partnerorganisation är en stor satsning, och många små kommuner saknar resurser för detta. En risk i detta är att leverantörssamverkan blir asymmetrisk, och den svagare parten utnyttjas av kommersiella aktörer (alla kommuner tvingas gå igenom hela samverkansprocessen till hög kostnad). En idé är då att göra detta tillsammans med andra kommuner, och på så vis dela insatsen och få ett bättre förhandlingsläge.

Samverkan mellan kommuner innebär även det en investering i relationer och gemensamma målbilder. Kommunsamverkan kräver resurser, planering, risktagande och prioriterade frågor.

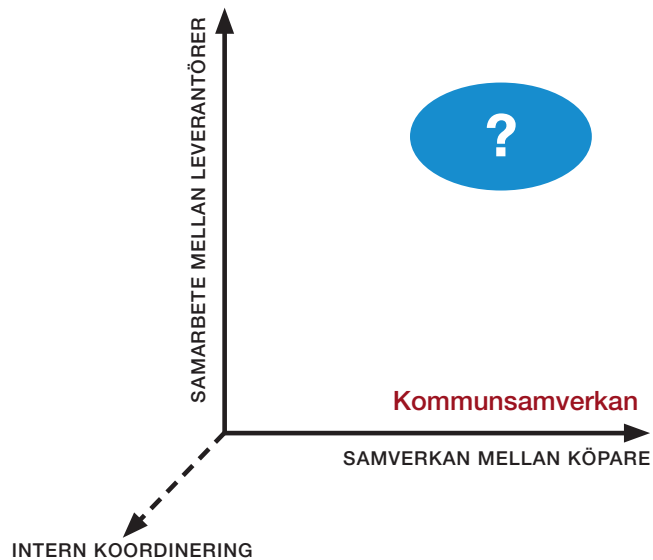
Några av de faktorer som måste vara på plats är:

- Ha samma mål med utvecklingen / innovationsambition
- Befinna sig i samma fas, göra det samtidigt
- Ha resurser för att kunna samverka
- Kunna hantera prioriteringar mot andra pågående aktiviteter

Detta gör att samverkan mellan kommuner inte sker automatiskt, utan förutsätter investeringar, och medför inkräkningar på det kommunala självstyret.

Till detta kommer en tredje aspekt, nämligen att kommuner inte är en homogen verksamhet, utan även inom en kommun finns flera olika målbilder och önskemål kring innovation och utveckling. Detta kan hanteras genom att varje verksamhet får driva sin utveckling, eller genom samordning och enhetlighet inom kommunen. Den förra strategin leder fortare framåt, men skapar problem i ett senare skede, med heterogena lösningar och inga synergier mellan delarna.

1) IT-sourcing och innovation i offentlig sektor - lärdomar från Nacka kommun. Whitepaper oktober 2019, Mattias Axelson, Charlotte Nordström, Jon Rognes



FIGUR 4

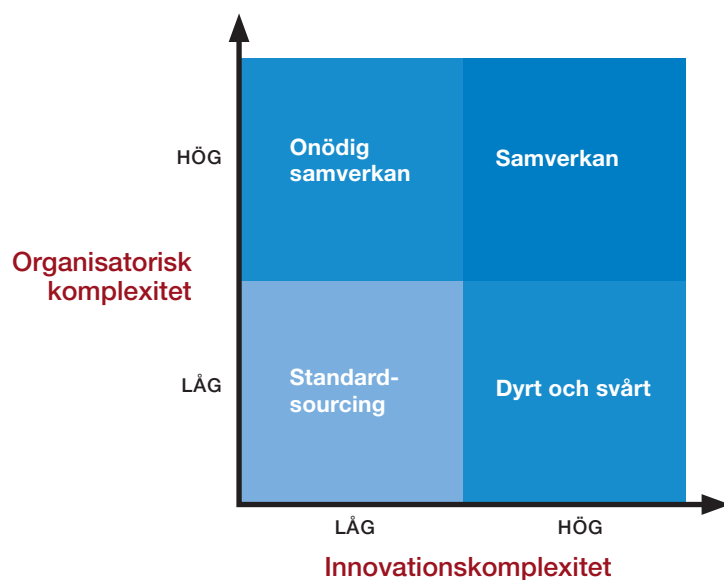
Vi får tre olika logiker och krafter som påverkar en satsning, leverantörslogiken med stordrift och standardisering, kommunsamverkan, med lokala önskemål och politik samt intern koordinering, med olika verksamhetsbehov och logik. Ju större frihetsgrader inom kommunen, fler leverantörer och fler samverkande kommuner som ingår desto svårare ekvation blir det. Här får vi en balansakt som pågår hela tiden. Kostnader för samverkan ställs mot kostnaden att uppfinna egna hjul och betala dem själva.

Det finns ytterligare en väg framåt som lyfts av flera personer i de kommuner som vi har arbetat med, nämligen att avvakta och kopiera andra kommuners lyckade lösningar. Både utveckling och samverkan kostar tid och resurser – små verksamheter har inte detta, utan man vill avvakta och välja en lyckad lösning när den är etablerad. Innovationsstrategin blir att man är en follower, med förhoppning att kunna ta genvägar och bygga på andras erfarenheter. Kommuner är sällan synkroniserade, men kommer ofta ifatt varann – vilket gör samverkan svårt men kopiering attraktivt.

Den följande analysen utvecklar ett resonemang om de två externa dimensionerna – samverkan med leverantörer och samverkan med andra kommuner.

Roller och rollfördelning i samverkan med leverantörer

När kommuner ska överväga externa relationer för samverkan är det framför allt två perspektiv som behöver förenas – organisatorisk komplexitet och innovationskomplexitet. Utmaningen är att balansera dem så att en kostnadseffektiv samverkan etableras.



FIGUR 5

Organisatorisk komplexitet avser hur många enheter som är ihopkopplade till ett system. Låg komplexitet betyder att antalet är litet och att deras gränssnitt är väl definierade. Hög komplexitet betyder tvärtom att antalet är stor och att deras inbördes relationer är mångfacetterade. Mellan låg och hög finns ett kontinuum. Dimensionerna i figuren ska därför ses som principiella.

Innovationskomplexitet handlar om innovationens ingående delar. Om de är välkända och har enkla relationer till varandra eller tvärtom. Låg innovationskomplexitet innebär att det nya som introduceras har få beståndsdelar och att dessa är relaterade till varandra på ett överblickbart sätt. Typiskt handlar det om innovationer som direkt bygger vidare på redan existerande produkter eller tjänster, exempelvis en tjänstemodul som har uppgraderats. Hög innovationskomplexitet innebär att flera nyheter med flera ömsesidiga beroenden introduceras. Ett exempel är att flera tjänstemoduler ersätts av nya och deras relationer och effekter är svåra att bedöma i förväg.

Standardsourcing

En situation med låg organisatorisk komplexitet och låg innovationskomplexitet utmärks av att de organisatoriska aktörerna är få och har etablerade relationer. Innovationen som ska tas fram bygger på redan känd kunskap. Det kan exempelvis handla om en situation där en kommun ger ett uppdrag till en redan etablerad tjänsteleverantör att ta fram en ny generation på en tjänsteapplikation för en viss verksamhet. Relationen utmärks av enkla gränssnitt och väldefinierade avtal om leveranser.

Onödig samverkan

När en innovation med bedömt låg komplexitet ska tas fram är det viktigt att undvika höga kostnader för koordinering. I fall då det är flera parter som inte sedan tidigare har etablerade relationer är det uppenbart stor risk för höga kostnader i genomförandet på grund av komplexiteten. Kostnader som inte står i paritet med de värden som kan antas vara möjliga att uppnå genom innovationen (som ju endast kan antas att marginellt förbättra produkter eller tjänster som redan finns). Uppenbara risker för den här typen av situation uppstår exempelvis när leverantörer byts ut och kommunen i fråga står med flera leverantörer som saknar förståelse för den aktuella situationen och de unika behoven. Ett annat exempel är situationer när den upphandlande kommunen inte ser vilken organisationslösning som är relevant för sin satsning och engagerar en aktörsstruktur som är onödigt komplex.

Dyrt och svårt

Innovationsinsatser som innebär hög komplexitet behöver matchas med tillräckliga organisatoriska muskler. I exempelvis fall där en ny verksamhetsprocess ska introduceras, så som vid automatisering av handläggning av ärenden i inom en kommunal verksamhet, är både innehåll och olika delar relationer i stor okända. Osäkerheten är i en tidig fas hög om vad resultatet kommer att bli. I det läget behövs en fokuserad organisation med kompetenser från både kommunens IT-verksamhet, berörda verksamhetsområden och externa leverantörer. Att i en sådan situation eftersträva låg organisatorisk komplexitet genom att exempelvis låta en leverantör sköta genomförandet på "distans" från verksamheten är svårt och kommer i de flesta fall att visa sig dyrt och risken att misslyckas är stor.

Samverkan

För att hantera hög innovationskomplexitet behövs i de flesta fall en organisatorisk komplexitet. Skälet är de stora behoven av kapacitet och kompetens från olika specialiserade områden. I ett sådant läge är samverkan mellan aktörerna lösningen för att skapa tillräcklig innovationskraft. Det handlar om att exempelvis sätta upp dedikerade temporära team med kompletterande kompetenser som kan arbeta intensivt tillsammans för att lösa de utmaningar som uppstår i förverkligandet av innovationsambitionen. En stark projektledning är viktig, vilket inkluderar ett mandat att fatta nödvändiga beslut för att hålla tempot uppe i genomförandet. Denna ruta är ofta för tung att hantera på egen hand för en liten kommun.

Hur ser det ut idag i några kommuner

Vi har i den studie som ligger bakom detta whitepaper, och i tidigare studier, intervjuat nyckelpersoner i ett flertal kommuner och kommunförbund. Vi har även intervjuat leverantörer av IT-tjänster, så som sourcingföretag och rådgivningskonsulter.

Dilemmat som diskuterats ovan är mer eller mindre känt, men utmaningen med innovation är ännu inte hanterad. Att det finns ökande krav på flexibilitet och förnyelse hanteras olika, och vi har identifierat några exempel på hur detta sker idag. Här sammanfattas några av de mest framträdande observationerna:

- Stora kommuner, till exempel Stockholm, kan välja att driva innovation och utveckling själva. Det kräver mycket stor egen kompetens och stora resurser. Det kostar att ligga i fronten, och det kan ibland gå fel.
- Mellanstora kommuner – till exempel Nacka, se tidigare rapport²⁾ – hanterar leverantörer så de bidrar till kommunens innovation, inte minst genom så kallad multisourcing. Detta kräver intern kompetens och tillräckliga resurser, en hög IT-mognad.
- Mellanstora kommuner kan även samarbeta kring utveckling, dela satsningar i olika former av kommunsamverkan. Även detta kräver resurser för samverkan, och förutsätter att kommunerna är i samma situation och har liknande målbild just nu.
- Små kommuner kan välja att samverka eller kopiera. Detta kräver intern förståelse och kompetens, eller permanent delning av funktioner (kommunteknisk samverkan).

Alla kommuner, oavsett storlek, kan även välja att avvakta – göra så lite som möjligt i väntan på standardlösning. Även standardlösning kräver dock eftertanke och analys av den egna behovsbilden. Över tiden hoppas man att en innovation ska bli commodity, med nya tillval och tjänster, samma utmaning men ny kontext.

Vad ser kommuner som hinder och utmaningar

Kommuner kan välja flera sätt att få tillgång till innovation, som vi belyst ovan. Vad ser man då som de främsta utmaningarna när det gäller att välja strategi för detta? Oavsett om man väljer en aktiv roll med hög ambitionsnivå eller en mer följande strategi med avsikt att lära av andra aktörer och kopiera dessa kommer regelverk och marknadskrafter att påverka vilka möjligheter som finns.

Vi har här sammanställt intervjuer och andra källor kring vad som upplevs som viktiga frågor, hinder och utmaningar samt möjliga vägar framåt kring innovation inom IT. En huvudfråga är hur man på ett pragmatiskt sätt kan få tillgång till nya lösningar inom IT för kommuner på ett enklare sätt, och med mindre resursåtgång.

1) IT-sourcing och innovation i offentlig sektor - lärdomar från Nacka kommun. Whitepaper oktober 2019, Mattias Axelson, Charlotte Nordström, Jon Rognes

Vi har valt att samla detta under ett antal rubriker:

- Centralisering
- Samverkan
- Upphandling
- Bra lösningar idag
- Önskemål om förändring

Centralisering

Ett tema är centralisering, någon form av gemensamma lösningar, centralt ansvarstagande och avlastning av den enskilda kommunen efterfrågas ofta. Citaten här illustrerar:

Det vore bra med nån form av kvalitetsstämpel på bra lösningar, så man inte behöver starta på noll. Så man kan låta vissa gå före och ta fram dessa.

Jag tror på att några tar lead, och att andra kopierar och lär av dem.

En flaskhals i digitalisering är att det saknas en övergripande IT-arkitektur. Men kartan rör sig, och man vill heller inte skapa fler stuprör. Digg rör sig i rätt riktning.

Jag är ingen fan av Inera – det blir ofta dyrt och dåligt som det fungerar idag. De får inte konkurrera, och är ofta långt borta från verkligheten.

Vissa saker behöver styras upp. Digg är anonyma och jättesmå, Inera är inte så bra, har fyllt ett behov förr, men har en konstig finansieringsmodell.

Samverkan

Frågor kring hur och inom vilka ramar samverkan kan ske återkommer ofta. Graden av formella krav på samverkan upplevs som hög, och hindrar i många fall en mer pragmatisk approach. Citaten här beskriver vanliga uppfattningar:

Det är svårt att hålla ihop ett kommuntekniskt förbund, det kan bero på politik, att system är olika, olika fart framåt mm.

Politik stoppar kommunal samverkan och LOU stoppar samverkan med leverantörer. Olika verksamheter är ibland inte motiverade att samverka.

Det finns olika nätverk för digitalisering, där kan man hitta eldsjälar som tänker likadant, och starta samarbete.

Man får låna experter mellan kommuner, men man får inte ta betalt om man hjälper andra. Man måste känna folk, det går på personliga kontakter och tjänster. Det blir konstigt ibland.

När en stark part drar och andra hänger på fungerar det bra.

För att få innovation och ta språng måste man ha samverkan. Kommuner är svaga beställare och svaga i förhandling. Det gör att man inte tar språng.

Upphandling

Upphandling upplevs av de flesta som ett byråkratiskt hinder för att kunna dela lösningar mellan kommuner. Även de som anser sig duktiga på upphandling och har god vana ser det som ett moment som tar mycket resurser. Detta beskrivas av följande citat:

Upphandlingsprejudikat – det vore bra om man automatiskt fick köpa samma som andra gjort, utan att göra egen formell upphandling.

Det finns en konflikt mellan upphandlingsformalia och nytta, upphandling innebär ofta riskminimering.

För verksamhetsutveckling är det inte problem med LOU, man kan samverka mycket öppnare.

Open-e måste upphandlas säger vår jurist på upphandlingsavdelningen. Vi får inte använda dem.

Häng-upphandlingar vore bra, kunna ta andras gjorda upphandlingar och köpa samma.

Kommentus och kammarkollegiet fungerar bra, med ramupphandlingar och stöd. Annars kan vi kopiera andra och göra ett upphandlingsunderlag på två veckor.

Tanken med LOU är god, men ger också problem. Konsulter tjänar på det, man kan ta betalt 290 gånger för samma sak. Och små leverantörer slås ut av de stora, som liten kommun vill man inte upphandla delar utan göra en upphandling.

Ibland tvingas man "rigga" en upphandling för att kunna behålla en bra leverantör som fungerar. Och vissa system har evighetslicenser som bara en part kan drifta.

Det fungerar inte med hängavtal, om man är med från början kan man samverka, men annars är man rökt och får göra hela arbetet igen själv. Inte ens delar av kommuner får dela hur som helst.

Det krävs en lagändring, man måste underlätta samverkan mellan kommuner. Idag måste man veta allt i förväg, det går inte att hänga på senare om man vill det.

Bra lösningar idag

Flera kommuner lyfter fram att det finns bra exempel på hur idéer kan delas och återanvändas. Det finns dock olika syn på hur och när detta kan ske:

Vi använder open-e, det är en bra plattform för att dela utvecklingskostnader. Det är lätt att göra e-tjänster själv ute i verksamheterna, kräver lite IT-vana och utbildning. Det finns en e-tjänstkatalog inom open-e där man får dela sin utvecklade e-tjänst med andra.

Open-e måste upphandlas säger vår jurist på upphandlingsavdelningen. Vi får inte använda dem.

Dela digitalt fungerar bra för att hitta samarbetspartners och starta samverkan. Men ibland måste man upphandla ändå. Man kan hjälpa varandra med underlag.

Önskemål

På den direkta frågan om vad man vill se i form av förändring och förenkling återkommer bland annat upphandlingslagstiftning och regler för kopiering och samverkan. Detta illustreras här:

Kunna upphandla relationer (idag upphandlas en tjänst, man vill kunna upphandla en partner med kontinuitet och bygga upp ömsesidiga relationer – gör att man snabbare kan lösa nya frågor som uppstår.)

Inte behöva upphandla igen om det fungerar bra

Fler nationella initiativ behövs - men inte SKL eller Inera, någon annan borde ta ledningen. Kan-ske Digg?

Tydligare riktlinjer, till exempel kring säker digital kommunikation, någon som styr upp spretighe-ten. Riktlinjer för öppen data.

Hur kan man få till mer kommunalt samarbete, inte så alla uppfinnar allt på egen hand.

Gör enklare system för upphandling, onödigt att alla skall gå igenom det hela vägen varje gång.

Någon borde ta täten i digitalisering av offentliga Sverige. Samordna och skapa en övergri-pande arkitektur.

Kommuner behöver handfast hjälp med att göra. Någon form av proffs som kan komma och göra det som behövs, en stats-konsult?

Det är uppenbart att det finns en stark efterfrågan efter nya lösningar för att få tillgång till digitala innovationer i Sveriges kommuner. Lösningar som handlar om att inte aktivt behöva bedriva innovation eller upphandla innovationer, utan att istället kunna följa utvecklingen bland mer resursstarka aktörer och sedan när det passar de egna behoven köpa. En sådan utveckling medför behov av nya roller mellan kommuner.

Analys

Antagandet här är att det finns kommuner som går före och driver satsningar på innovation inom IT. Andra kommuner med ett mindre intresse av att driva utvecklingen, men med samma typ av behov, behöver utveckla förmågan att följa dessa. Ett perspektiv som kan vara användbart för detta är en innovationspolicy. En sådan policy kan sägas bestå av principer för val av teknologier och därtill hörande frågor såsom kunskapsnivåer, investeringsnivåer, förnyelsefrekvenser, genomförandeprocesser och organisationer, samt källor för valda teknologier. Innovationspolicyn innehåller sålunda en portfölj av val - av beslut - som ska möjliggöra förverkligandet av uppställda mål och samtidigt hantera uppkommande behov.

Rollen som följare

En utgångspunkt i studien har varit frågan kring vilka roller som behöver fyllas för en kommun med avseende på utveckling inom IT-området. Vi har under studiens gång kommit fram till att frågan behöver formuleras annorlunda. Istället för att bygga upp avancerade roller för koordinering framstår det som mer relevant för framförallt små kommuner att istället utveckla förmågan att bygga på vad andra redan har gjort. Att explicit formulera strategin att "följa" andra. Därmed är samverkan, enligt de typer som diskuteras ovan, inte alltid relevanta, utan en tydligare strategi för följande, kopiering och återanvändning blir mer funktionell.

För en liten kommun kommer redan upphandling av standardsourcing vara en krävande uppgift. I det ligger att detaljera behov och specificera leverabler. Det är en svår position att ta som liten köpare relativt en stor leverantör.

Den mest krävande positionen, samverkan, är för en liten aktör problematiskt. Det saknas resurser att delta i någon meningsfull omfattning och det är också svårt att agera som en påverkande partner om styrkeförhållandena är ojämlika.

Givetvis kan detta förhållande variera mellan olika applikationsområden. Det kan tänkas att vissa kommunala verksamheter kan vara intressanta som t ex testbäddar för nya system och därmed uppnås viss attraktivitet i relation till stora leverantörer. Men detta är sannolikt av marginell betydelse för kommunens IT-verksamhet och därmed medborgarservice stort.

Istället för att förespråka samverkan vill vi i stället lyfta fram hur mindre kommuner på ett effektivare sätt kan dra nytta av andras pågående eller gjorda utveckling. Hur kan vi på ett bra sätt återanvända gjorda satsningar?

En position som följare kan antas innebära att det som eftersträvas ska vara tillräckligt för att klara kraven på vad som allmänt uppfattas vara modern samhällsservice. En central princip för att klara rollen som är att följares fokus på verksamheten avseende IT inriktas till att behärska köp och införande av beprövade lösningar. Därmed bör både risker och kostnader reduceras. Men en roll som följare bygger på en relation till ledare.

Behov, önskemål och vägar framåt

Baserat på utmaningar med samverkan och de önskemål som förts fram i intervjuer och framkommit ur annat material har vi tagit fram ett antal möjliga förslag och vägar framåt som skulle kunna underlätta rollen som följare när det gäller innovation inom IT för kommuner.

Underlätta för delad utveckling

För att förverkliga en innovationspolicy inriktad på att följa utvecklingen behöver former etableras för samverkan med de som leder utvecklingen. Det handlar praktiskt om att få tillgång till information om exempelvis tekniska system, leverantörer och resultat. Förutsättningar för öppen tillgång till sådan information bland landets kommuner behöver vara tillgänglig på ett enkelt sätt. Eftersom det är få som kan vara ledare (i alla fall på en bredd av områden) och många som har behov av att vara följare, uppstår frågan om incitament att dela risken.

Hur kan då en ekologi av utveckling stödjas där de som väljer att gå före belönas för bra resultat i efterhand? Det är en fråga som inte har fått särskilt stor uppmärksamhet hittills, eftersom följarrollen inte har setts som attraktiv. Marknadskrafter hade löst detta i en fri marknad, men kommuner får inte vara marknadsaktörer. Det måste alltså belönas på annat sätt.

Några idéer som kommit fram under vår undersökning är bland annat följande:

- Låt den som har resurser och intresse driva utvecklingen av en systemdel – helt fritt men med efterhandscertifiering.
- Låt en central aktör avgöra om det uppnår olika krav för att få någon form av nationell status som bra lösning (certifierad OK lösning)
- Ge ekonomist stöd till de som uppnått detta (betalda utvecklingskostnader)
- Skapa legal struktur för att möjliggöra användandet av certifierade lösningar utan upphandling (jämför ramupphandlade lösningar)
- Skapa möjlighet för en kommun att vara huvudman för ett delat system – se kommuner som delar av en familj av förvaltning – frångå upphandling i detta fall

Det finns alltså ett behov av stöd till föregångarna – innovatörer och lead movers, men också ett behov av acceptans för rollen som följare, det måste vara tillåtet och respekterat att vara följare, ta genvägar – att kopiera och hänga på men inte vara den som driver utvecklingen.

En följd av dessa önskemål är enklare upphandlingsregler för offentliga aktörer inom områden som har med innovation och utveckling att göra. En idé som kommit fram och behöver undersökas är möjligheten att se förvaltningar som del av en större gemensam aktör ("det allmänna"), och därmed tillåta delning av gjorda satsningar utan upphandling, och även ersättning för detta.

Nästa steg

Rollen som följare inom innovation / utveckling av IT-lösningar för offentlig sektor är ett område som inte har fått någon uppmärksamhet, och som inte heller vägs in vad gäller direktiv, regler och lagstiftning som berör frågan. Det krävs att detta undersöks vidare, och att denna roll tas på allvar som en möjlig och attraktiv strategisk position.

Följande behövs för att det skall kunna leda framåt:

- Vidare forskning / utveckling kring rollen som följare som strategi
- Policyförändringar för att underlätta / möjliggöra rollen som följare
- En spridningsinsats kring de strategiska implikationerna av ett aktivt val att vara följare.

Vi ser fram emot en svensk strategi kring hur vi skall kunna göra en stor del av den offentliga sektorn till smarta och effektiva följare, och på så vis kunna återanvända innovationskraften som ledarna står för på ett mycket bättre sätt.

BILAGOR

Medverkande organisationer

Följande kommuner och organisationer har medverkat i detta projekt samt i tidigare relaterade projekt, eller bidragit med kunskap och material till studien.

Stockholm

Solna

Sundbyberg

Täby

Botkyrka

Järfälla

Huddinge

Nacka

Storsthlm kommunförbund

SKR

Vinnova

Kammarkollegiet

Statskontoret

Kommentus

Inera

Handelshögskolan i Stockholm Executive Education

Telia

Accenture

IBM

Sandvik

Trafikverket

Fujitsu – Siemens

Basefarm

KnowIT

Edlegio – Ny Teknik Education

Referenser och vidare läsning

Framgångsvägar för innovation i IT-outsourcing

Mattias Axelson, Anders S Nilsson, Jon Rognes, MIT whitepaper 2014

Framgångsvägar för innovation i IT-outsourcing

IT-sourcing och innovation i offentlig sektor – lärdomar från Nacka kommun

Whitepaper oktober 2019, Mattias Axelson, Charlotte Nordström, Jon Rognes

IT-sourcing och innovation i offentlig sektor - lärdomar från Nacka kommun

IT-sourcing, innovation och affärsinriktade partnerskap

Online-kurs Edlegio / Ny Teknik Education

IT-sourcing, innovation och affärsinriktade partnerskap

Kontakt:

Mattias Axelson
mattias.axelson@hhs.se

Jon Rognes
jon.rognes@hhs.se