

Kapitel 6

Digital omställning

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris - Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-164-0

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

Kapitel 6. Digital omställning	5
6.1 Hur hade vi hanterat pandemin utan digitala verktyg?	7
6.1.1 Explosionsartad ökning av besök hos 1177 och 113 13	7
6.1.2 Kraftig ökning av digitala möten och receptförnyelser.....	10
6.2 Kickstart för (kortsiktigt) digitalt utvecklingsarbete	11
6.2.1 Arbetssätten har förändrats	13
6.2.2 Värderna som försummas i en snabb utveckling	14
6.2.3 Digitalisering har bidragit till både utanförskap och inkludering	20
6.2.4 Långsiktiga utvecklingsprojekt har satts på paus.....	24
6.3 Behov av en mer strategisk digitalisering.....	25
6.3.1 Den digitala infrastrukturen är eftersatt	26
6.3.2 Långsiktig digital utveckling förutsätter en strategi	28
6.4 Vilka lärdomar kan vi dra?	30
6.4.1 Värna förtroendet för 1177 och 113 13	31
6.4.2 Sätt verksamhetens behov i förgrunden.....	31
6.4.3 Pandemin har efterlämnat en digital skuld	33

Digital omställning

I princip samtliga pandemiutvärderingar som gjorts av offentliga och privata aktörer lyfter fram det *digitala språng* som pandemin har fört med sig. Nöden har tvingat fram handlingskraft och kreativitet. Samtidigt vittnar kommuner och regioner om att många utvecklingsarbeten har avstannat under pandemin. Fokus på att lösa uppgiften här och nu har gått ut över kapaciteten att arbeta med långsiktigt utvecklingsarbete. Så vad är det då för språng vi har tagit på det digitala området och vad är det vi har försummat?

I detta kapitel beskriver vi vad som utmärker det digitala språng som har tagits, och inte tagits, under pandemin. Vi beskriver hur den förändrade behovsbilden under pandemin har påverkat användningen av de digitala verktyg vi redan hade, men också hur den fått oss att utveckla helt nya verktyg. Utifrån ett kritiskt resonemang om framsteg som gjorts och inte gjorts försöker vi sedan blicka framåt och ge vår syn på hur prioriteringarna bör ser ut framöver. Slutligen lyfter vi fram några lärdomar som vi tycker förtjänar särskild eftertanke. En kort summering av lärdomar ges redan i rutan här under.

Lärdomar

- Vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 sitter på ett unikt förtroendekapital. Tjänsterna är en nationell tillgång i normalläge och närmast ovärderliga i kris. Inför nästa kris bör huvudmännen ta fram kontinuitetsplaner för att vid behov kunna öka bemanningen kraftigt och säkra en rimligt god tillgänglighet för invånarna.
- IT-säkerheten är en självklar del i det digitala utvecklingsarbetet, men det finns signaler om att värdet av snabbhet ibland har gått ut över värdet av driftsäkerhet och skyddet mot cyberhot. Snabb it-utveckling kan också ha medfört vissa risker för skyddet av personlig integritet. Utifrån detta perspektiv kan kommuner och regioner behöva se över den digitala utveckling som gjordes under pandemin.
- Snabb digitalisering under pandemin har underlättat samverkan men också bidragit till att olika aktörer använder olika digitala lösningar, även när det inte varit motiverat. Mångfalden av lösningar har hämmat möjligheten att samverka inom och mellan organisationer. Kommuner och regioner, men även nationella aktörer, bör se över möjligheten att antingen samordna valen av system eller enas om standarder som gör att olika system kan samspela.
- Digitaliseringen har bidragit till ökad digital gemenskap men också förstärkt det digitala utanförskapet för vissa grupper. Kommuner och regioner behöver utvärdera hur det digitala utanförskapet har påverkats av pandemin på lokal och regional nivå. Slutsatserna från den analysen bör vara ett underlag när digitaliseringsstrategier revideras.
- Det digitala språnget har stärkt vår digitala förmåga väsentligt, men inte omfattat den underliggande digitala infrastrukturen. För att utveckla sin digitala mognad behöver kommuner, regioner och nationella aktörer prioritera infrastrukturen.

6.1 Hur hade vi hanterat pandemin utan digitala verktyg?

Det är uppenbart att samhällets hantering av pandemin och konsekvenserna av den hade sett radikalt annorlunda ut om inte digitaliseringsens möjligheter hade stått oss till buds. Innan effektiva vacciner blev tillgängliga i slutet av 2020 var social distansering den dominerande strategin för att bromsa smittspridningen. Att klara välfärdsuppdraget utifrån normen om social distans har skapat utmaningar som till stora delar har hanterats med hjälp av digitala verktyg. Det är i efterhand svårt att föreställa sig hur pandemibekämpningen hade sett ut i ett analogt samhälle och skrämmande att tänka hur konsekvenserna av pandemin då blivit. Dödstalen från spanska sjukan för hundra år sedan utgör en påminnelse.

Ur ett digitaliseringsperspektiv blev pandemins mest omedelbara konsekvens att befintliga digitala kanaler nyttjades mer intensivt inom hälso- och sjukvården. Många oroliga invånare vände sig till vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 och ersatte fysiska vårdbesök med digitala vårdmöten och receptförnyelser. I takt med att offentliga verksamheter stängdes för fysiska besök nådde digitaliseringen fler verksamhetsområden. Som en följd av restriktioner och social distansering ökade framför allt användningen av videomötestjänster explosionsartat. Detta blev särskilt påtagligt inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen som på kort tid stängde ner sina skollokaler och övergick till fjärr- och distansundervisning.

6.1.1 Explosionsartad ökning av besök hos 1177 och 113 13

I mars–april 2020 gjorde oron för sjukdomssymtom och smittvägar att många invånare sökte sig till de etablerade vårdinformationskällorna 1177 och 113 13. På några dagar ökade användningen av 1177-tjänster lavinartat – under mars månad gjordes nästan 16 miljoner inloggningar på 1177.se, vilket var 150 procent mer än samma

period föregående år. Det höga trycket gjorde att webbplatsen var nära att bryta samman och väntetiderna i telefon blev långa. Från toppnoteringen i mars minskade antalet besök under veckorna fram till påskhelgen. Men 1177 har använts intensivt under hela pandemin, inte minst för att boka covidtest, få provsvar och boka vaccinationstider.¹

Även det nationella informationsnumret 113 13 blev extremt hårt belastat under pandemins inledande skede. Antalet samtal under 2020 ökade till nästan 690 000 jämfört med 10 000 året innan. Väntetiderna i telefon blev initialt mycket långa. Den operativa driften av 113 13 sköts av ett av SOS Alarms dotterföretag i Piteå med fem anställda och det saknades beredskap för det enorma, och varierande, informationsbehov som uppstod när pandemin slog till. Att på kort tid rekrytera och utbilda ny personal, för att sedan skala ner vid rätt tidpunkt, har utgjort en stor utmaning för företaget.²

1177

1177 är hela Sveriges samlingsplats för information och tjänster inom hälsa och sjukvård. Invånare kan dygnet runt nå 1177 för rådgivning på telefon. Via webbplatsen 1177.se kan invånare också få kvalitetssäkrad skriftlig information om sjukdomar, behandlingar, regler och rättigheter. Via webben kan invånare kontakta vården genom att använda sidans e-tjänster. Informationen anpassas automatiskt utifrån invånarens hemmaregion. 1177 drivs av Inera som ägs av SKR Företag, samtliga regioner och flertalet kommuner. Inera koordinerar, utvecklar och erbjuder ett 40-tal digitala tjänster.

Not. 1 Inera, *Rekordmånga använder tjänsterna på 1177.se*.

Not. 2 SOS Alarm, 2021. *Årsberättelse 2020*.

113 13

113 13 är det nationella informationsnumret som invånare kan ringa för att få information vid större olyckor och kriser. Under pandemin har 113 13 besvarat allmänhetens generella covid-relaterade frågor som inte handlar om sjukdomssymtom. 113 13 drivs av SOS Alarm som ägs av staten och SKR gemensamt.

Den extrema belastningen på tjänsterna skapade stora utmaningar både vad gällde teknik och bemanning. När belastningen var som högst vidtogs kraftfulla åtgärder för att förstärka och stabilisera tjänsterna. Till exempel utökades antalet telefonlinjer hos 1177 på kort tid från cirka 300 till 2 760. När samtalen fördelades på fler linjer kunde väntetiderna kortas betydligt, men det förutsatte förstås en större personalstyrka. Bemanningen förstärktes genom att kalla in och snabbutbilda nyligen pensionerade sjuksköterskor, men det var inte möjligt att på så kort tid utöka personalstyrkan i en utsträckning som motsvarade användartrycket.

Tjänsterna på 1177 och 113 13 fyllde en viktig funktion i att motverka ryktesspridning och spridningen av felaktig information. Förtroendet för tjänsterna har länge legat högt men nådde nya rekordnivåer under pandemin. Idag har över nio miljoner människor ett konto på 1177. Den höga kännedomen och det höga förtroendet för tjänsterna är unik i en internationell kontext och är en viktig resurs att vårda inför framtida kriser. Inera driver för närvarande ett utvecklingsarbete för att också inkludera den kommunala hälso- och sjukvården i 1177.³

Not. 3 Se Inera, 2022. *Årsrapport 2021*, se också Ineras webbplats: *Ros och ris till 1177.se under pandemin*.

6.1.2 Kraftig ökning av digitala möten och receptförnyelser

För att kunna utföra vård och omsorg med fysisk distans har hälso- och sjukvården behövt göra en enorm omställning till digital vård. Omställningen drevs inte minst av patienter och brukare som på grund av oro för att bli smittade och själva sprida smitta undvek att besöka vården fysiskt. Antalet fysiska vårdbesök inom både primärvård och specialistvård minskade kraftigt under 2020 och efterfrågan på digital vård ökade i motsvarande mängd.

Resultatet av omställningen framgår tydligt i statistiken för digitala vårdbesök. Redan före pandemin fanns i flera regioner möjligheter för patienter att möta primärvården via videolänk, men under pandemiåret 2020 ökade antalet sådana möten mycket kraftigt. Gradvis införde även enheter inom specialistvården möjligheten till digitala vårdmöten, där det varit lämpligt ur medicinskt perspektiv. I Region Stockholm ökade antalet digitala vårdbesök från 5 300 under 2019 till drygt 38 000 under 2020. Under samma period ökade antalet digitala receptförnyelser med 78 procent.⁴

På motsvarande vis har befintliga digitala verktyg nyttjats mer intensivt. Hur nyttjandet sett ut har varierat mellan organisationer och verksamheter, beroende på vilka verktyg som fanns tillgängliga innan pandemin slog till. På skolans område ökade nyttjandet av digitala plattformar och verktyg för videomöten. På kulturens område har digitala bibliotekstjänster nyttjats mer intensivt och flera konserter har kunnat genomföra sina program helt digitalt. Inom socialtjänsten användes videomöten redan före pandemin, så steget till en utökning var inte så stort.

Not. 4 Se t.ex. SKR, 2021. *Hälso- och sjukvårdsrapporten 2021. Om läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården.*

6.2 Kickstart för (kortsiktigt) digitalt utvecklingsarbete

Vid sidan om kapacitetsförstärkningar av befintliga digitala kanaler påbörjades ett intensivt utvecklingsarbete för att bättre kunna möta behoven hos patienter, brukare och elever. Utvecklingsarbetet har inneburit att befintliga verktyg har införts i sammanhang som tidigare har dominerats av fysiska möten. Men helt nya verktyg har också utvecklats. En gemensam nämnare är att den digitala anpassningen har drivits fram av verksamhetsförändringar, snarare än det omvända. Flera kommuner rapporterar att de har rekryterat digitaliseringssamordnare och IT-pedagoger för att skynda på den digitala utvecklingen.

Den lägst hängande frukten har varit att använda digitala verktyg för videokonferenser. Att ha tillgång till sådana verktyg har varit en helt nödvändig förutsättning för omställningen till distansarbete. Men det har också krävts andra grundläggande förutsättningar, såsom tillgång till webbkameror, headset och VPN-lösningar⁵ som kan koppla samman många datorer samtidigt i ett nätverk. En annan förutsättning var förstås att det fanns en digital förmåga hos personalen att använda verktygen på ett effektivt sätt. Dessa grundförutsättningar har varierat stort både mellan och inom kommuner och regioner. För vissa organisationer har omställningen till distansarbete krävt relativt stora insatser i form av inköp av utrustning, utveckling av en VPN-lösning, hantering av sekretessfrågor och utbildning av medarbetare, medan andra haft en kortare startsträcka och kunnat fokusera på arbetsformerna snarare än utrustning och kompetensutveckling.⁶

Not. 5 VPN är en förkortning för *virtuellt privat nätverk*. Med ett vpn-nätverk skapas en säker tunnel för internetuppkopplingen.

Not. 6 Se t.ex. Kastberg Weichselberger, G., Brorström, B. m.fl., 2021. "Håll i, håll ut!" – Om Trollhättans Stads hantering av pandemin, s. 49 ff.

I takt med att många medarbetare börjat arbeta hemifrån har digitala möten blivit en del av vardagen. Men verktyg för videomöten har också börjat användas på nya kreativa sätt och i nya sammanhang. På 1177 har det bedrivits ett snabbt utvecklingsarbete som möjliggjort videosamtal för rådgivning. Inom den kommunala hälso- och sjukvården har läkare använt videomötesverktyg för att genomföra digitala ronder på särskilda boenden, med stöd av fysiskt närvarande sjuksköterskor. Inom äldreomsorgen har digitala kanaler använts för att möjliggöra sociala kontakter mellan omsorgspersonal, brukare och anhöriga. I gymnasieskolan och vuxenutbildningen har digitala kanaler varit helt oundgängliga för att kunna göra den stora och snabba omställningen från platsförlagd utbildning till fjärr- och distansundervisning.

Behovet av social distansering har också bidragit till en snabb digitalisering av mötesformerna i kommunernas och regionernas politiska församlingar. Detta har skett med stöd av kommunallagens bestämmelse om att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat om det. Fullmäktige kan också besluta att införa motsvarande möjlighet för nämndsledamöter. Videomötesverktygen har givetvis varit en helt nödvändig förutsättning för denna omställning. (I kapitlet om lokal och regional demokrati beskrivs mer utförligt hur de digitala verktygen har underlättat de politiska processerna i kommuner och regioner.)

Under pandemin skedde ofta omställningen med en närmast obefintlig startsträcka och den digitala anpassningen fick ske samtidigt med att verksamheten ställdes om. Skolans stora omställning skedde i princip över en natt. Det fanns inte tid att först inventera och komplettera den digitala verktygslådan, utbilda personal och elever i digitala lösningar och därefter anpassa undervisningsmetoder efter nya förutsättningar.

De digitala behoven under pandemin drev också på en accelererad utveckling av helt nya digitala verktyg, både i den offentliga och den privata delen av välfärden. Inom hälso- och sjukvården har regionerna utvecklat nya verktyg för prioritering av patienter (triagering) och upptagning av patientens sjukhistorik (anamnes). Flera privata vårdgivare har utvecklat digitala självskattnings-tjänster för att underlätta för patienter att själva bedöma sitt behov av sjukvård. Så kallade chatbotar har tagits fram för att ge snabba svar på allmänna frågor som inte är av medicinsk karaktär. Verktyg för egenmonitorering har utvecklats för att underlätta egenvård för patienter med kroniska sjukdomar. Inom hemtjänsten har man infört videosamtal och tillsyn under natten med hjälp av kameror installerade i sovrummiljöer, digitala medicingivare och tjänster för digitala matinköp. Socialtjänsten har utvecklat nya e-tjänster så att brukare kan göra digitala ansökningar om ekonomiskt bistånd, färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. Många kommuner har också möjliggjort digitala bygglovsansökningar.⁷

6.2.1 Arbetsätten har förändrats

Övergången till digitala verktyg har krävt förändring av arbets-sätten, såväl internt i organisationer som i förhållande till invånarna. När den interna kommunikationen huvudsakligen skett digitalt har chefer i kommuner och regioner behövt anpassa mötes- och avstämningsformer för att säkerställa att den interna kommunikationen och det professionella utbytet fungerar ändamålsenligt. Det har uppstått en rad nya utmaningar relaterade till medarbetarnas arbetsmiljö och till uppföljningen av arbetsprestationer.⁸ (I kapitlet om kommuner och regioner som arbetsgivare förs ett mer utförligt resonemang om dessa aspekter av digitaliseringen.)

Not. 7 Se t.ex. Region Halland, 2021. *Årsredovisning Region Halland 2020*, s. 23; Strömstads kommun, 2022. *Årsredovisning 2021*.

Not. 8 Se t.ex. Olausson, P., Kayayan, V.A. m.fl., 2021. *Sandvikens kommun - Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020*.

Den digitala omställningen inom skolan har inneburit att både skolhuvudmän, lärare och elever på rekordtid har behövt lära sig införa, hantera och experimentera med digitala verktyg. Det har givetvis påverkat verksamhetens förutsättningar i grunden. Undervisningsmetodiken har under lång tid utvecklats utifrån pedagogiska modeller som bygger på att lärare och elever kan mötas i en fysisk lokal. Övergången från klassrum till datorskärmar har krävt ett intensivt utvecklingsarbete som inneburit en läroprocess för både lärare och elever.⁹ (I kapitlet om skola och vuxenutbildning utvecklar vi resonemangen om hur digitaliseringen har påverkat arbetssätten inom utbildningsväsendet.)

Att genomföra politiska möten digitalt har också skapat nya möjligheter och utmaningar. Samtidigt som tröskeln för medverkan blivit lägre har det varit utmanande att säkerställa att alla kommer till tals på lika villkor. Möjligheten att göra sin röst hörd har varierat beroende på teknisk utrustning i hemmet, digital förmåga hos enskilda ledamöter och en allmän ovana att debattera på distans. Sådana problem har av naturliga skäl reducerats successivt i takt med att teknisk utrustning har uppgraderats, den digitala förmågan stärkts och de digitala mötesformerna har satt sig. (I kapitlet om att värna lokal demokrati redovisar vi en analys av hur det politiska samtalet har påverkats av digitaliseringen.)

6.2.2 Värden som försummats i en snabb utveckling

Det starka fokuset på snabb problemlösning under pandemin har gått ut över de värden som kommer med ett mer planerat och långsiktigt utvecklingsarbete för digitalisering och verksamhets-

Not. 9 Se t.ex. Gnosjö kommun, 2021. *Årsredovisning 2020 Gnosjö kommun*, s. 82 f. Se också Kalmarsunds gymnasieförbund, 2021. *Lärdomar fjärr- och distansundervisning - en studie av lärares lärande från perioden med undervisning online inom Kalmarsunds gymnasieförbund*.

utveckling. I det digitala språnget har vissa värden försumrats. Det betyder inte nödvändigtvis att det gjordes felprioriteringar, men det motiverar till att nu se över, komplettera eller kanske tänka om. Det är viktigt, inte minst för att stå rustade för kommande kriser. De områden som bedöms vara eftersatta rör IT-säkerhet, samverkansförmåga och digital inkludering för vissa grupper.

IT-säkerheten har stundtals försumrats

Regioner och kommuner hanterar personuppgifter som måste skyddas för att värna patienters, brukares och elevers integritet. I den snabba utvecklingsprocessen under pandemin har det uppstått risker för att IT-säkerheten inte varit stark nog, trots att det varit en viktig del i utvecklingen. Säkerheten utmanas när befintliga digitala verktyg flyttar in i nya miljöer och får nya användningsområden, men också när helt nya digitala lösningar utvecklas.

Behovet av digitala verktyg var i perioder närmast akut för att det alls skulle vara möjligt att hålla igång en verksamhet. Valet har ibland stått mellan att använda en befintlig lösning i ny miljö eller att kraftigt inskränka verksamheten, till exempel genom att ställa in vårdmöten eller undervisningstillfällen. Post- och telestyrelsen har rapporterat om att huvudmännen i sådana tillspetsade situationer har börjat använda digitala tjänster utan att de har säkerhetsprövats.¹⁰

En forcerad IT-utveckling kan också medföra en mängd nya risker för den personliga integriteten. Om en ny applikation utvecklas utan tillräckligt skydd mot intrång eller läckage kan integritetskänsliga uppgifter spridas. Det uppstår också risker när nya verktyg

Not. 10 Post- och telestyrelsen, 2021. *Digital omställning till följd av covid-19*, ss. 52 ff. Se också: Public Partner, 2022. *Utvärdering av Gävle kommuns samlade insatser under Covid-19 pandemin under perioden februari 2020 till augusti 2021*, s. 18.

börjar användas utan en genomtänkt plan för vilka uppgifter som ska samlas in, hur de ska lagras, användas och eventuellt förstöras när de inte längre behövs. De smittspårningsappar som användes i många länder under pandemin bidrog till en rad integritetsrisker, beroende på hur de utformades och användes. I Sverige utvecklade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en sådan applikation, som aldrig kom till användning. Integriteten kan också hotas av när befintliga digitala verktyg börjar användas i nya sammanhang. Ett videomötesverktyg kan till exempel vara rimligt säkert för en viss typ av möten men direkt olämpliga för andra, där känsliga personuppgifter exponeras.¹¹

Medvetenheten om vikten av IT-säkerhet har ökat, inte minst efter den så kallade *ransomware*-attack som natten till den 16 september 2021 slog ut alla verksamhetssystem i Kalix kommun. Den fientliga attacken innebar att alla system krypterades och att en lösensumma begärdes för att låsa upp dem. I kommunen agerade man snabbt utifrån sin krisberedskapsplan. Krisledningsstaben aktiverades, alla servrar släcktes ned och nya alternativa kontaktkanaler till invånare och medarbetare etablerades. Morgonen därpå var IT-konsulter igång med reparationsarbetet. Tack vare back-up-system och kraftfullt agerande kunde kommunen blockera angriparna och återställa de mest prioriterade systemen på tre veckor. Då såg man samtidigt till att göra en ordentlig höjning av säkerhetsnivån i systemen och kunde enkelt avvärja ytterligare attacker. Processen blev dyr för kommunen men ingen lösensumma betalades ut.¹²

Not. 11 Integritetsskyddsmyndigheten, 2021. *Integritetsskyddsrapport 2020 – redovisning av utvecklingen på it-området när det gäller integritet och ny teknik*, ss. 65 ff.

Not. 12 Kalix kommun, 2022. *Årsredovisning 2021*. Se också Kalix kommun: "Så klarade vi IT-attacken!", publicerad 2023-02-16.

Kalix kommuns erfarenheter både förskräcker och inspirerar. Att över en natt ställa om en hel offentlig verksamhet från digitalt till analogt är en erfarenhet som många organisationer gärna skulle slippa. Men Kalix kommun var väl rustad tack vare ett långsiktigt arbete med krisberedskap och, inte minst, den färskna erfarenheten av att bekämpa en pandemi. Kommunen hade kontinuitetsplaner för alla verksamheter och visste ganska väl hur man skulle agera. Man var förberedd för det oväntade och kunde hantera situationen med systematik och beslutsamhet.

Denna och liknande händelser har placerat IT-säkerhetsfrågorna högre upp på agendorna i kommuner och regioner. Detta arbete omfattar i första hand regioner och kommuner själva, men det finns stöd att hämta från SKR och de statliga myndigheterna. Via SKR:s kompetenscenter för välfärdsteknik finns tillgång till omfattande vägledningsmaterial och verktyg som stöd för utveckling av informationssäkerhet i kommuner och regioner. Därutöver tillhandahåller SKR verktyget KLASSA som ger en möjlighet att kartlägga och säkerhetsklassa verksamhetens informationstillgångar, för att på så sätt få stöd för att vidta lämpliga åtgärder. Socialstyrelsen ger ut kunskapsstöd till personal inom vård och omsorg och MSB har under pandemin tagit fram rekommendationer om hur man skyddar sig mot den typen av hackerattacker som drabbade Kalix.¹³

Möjligheten att samverka har både främjats och hämmats
Digitalisering har på olika sätt också underlättat samverkan. Efter en trevande initial inkörningsfas har de flesta organisationer blivit bekväma med att mötas digitalt. När den digitala förmågan växte sjönk tröskeln för att mötas. Till att börja med kunde mötesfrekvensen öka mellan verksamheter som var spridda över större

Not. 13 Se SKR:s och Socialstyrelsens webbplatser samt MSB, 2020.
Öka motståndskraften mot ransomware.

geografiska avstånd. Antalet mötesdeltagare behövde heller inte begränsas av hänsyn till platsbrist och restider. Det blev lättare att nå ut med samma information till många personer samtidigt och ändå ha möjlighet till en viss interaktion via handuppräckning och chattfunktioner. Detta blev en styrka inte minst i utbildnings-sammanhang. Många upplevde också mötesformen som mer flexibel och informell, något som förstärktes av att många befann sig i sin hemmiljö som syntes i bakgrunden.¹⁴

Det forcerade digitaliseringsbehovet har inneburit att aktörerna ibland har valt olika digitala verktyg för samma behov, vilket dels kan förklaras av tillgång, dels av att det inte funnits tid till samordning eller omvärldsanalys. Det har försvårat samverkan över organisationsgränser. Personal har saknat rätt digital kompetens i andra organisationers IT-verktyg och det har funnits en tveksamhet till om IT-säkerheten varit tryggad i de lösningar som andra har valt.

Skillnader i val av IT-lösningar har även förekommit inom en och samma kommun eller region. Då har även möjligheten att avlasta varandra påverkats. När olika vårdgivare inom samma region använt olika tekniska lösningar har det uppstått digitala hinder för samverkan. Mer samordnade IT-lösningar hade underlättat för olika vårdgivare att avlasta varandra, till exempel genom flexibel distansbemanning av chattfunktioner som vägleder patienter i covidrelaterade frågor.¹⁵

Not. 14 Se t.ex. Algehed, J., Jensen, C. m.fl., 2021. *Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*, s. 51; Public Partner, 2022. *Utvärdering av Gävle kommuns samlade insatser under Covid-19 pandemin under perioden februari 2020 till augusti 2021*, s. 14.

Not. 15 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 – Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 175 ff.

Det är svårt att motivera att olika delar inom samma organisation fortsätter att använda egna digitala IT-lösningar när de grundläggande behoven av IT-funktionalitet är de samma. I vissa fall borde det också vara möjligt att samordna valet av system på statlig, regional och kommunal nivå. Videokonferensverktyg är kanske det tydligaste exemplet. Behovet av sådana verktyg varierar knappast utifrån lokala och regionala förutsättningar. Däremot kan behoven, inte minst av IT-säkerhet, variera mellan olika verksamheter, beroende på vilken typ av information som verksamheterna behöver hantera. Därför är det inte rimligt att eftersträva att ett och samma system används för alla verksamheter, men dagens mångfald borde kunna reduceras avsevärt. Efter pandemin finns exempel på kommuner och regioner som arbetar aktivt för att de olika förvaltningarnas och bolagens styrelser använder ett och samma system.¹⁶ Men utöver detta behöver även initiativ tas för att åstadkomma ett större mått av standardisering, så att olika digitala möteslösningar kan samexistera med varandra.

Samverkan såväl i normalläge som i kris underlättas avsevärt om staten, regionerna och kommunerna kan mötas digitalt. Det är en fördel om sådana förutsättningar etableras när det inte råder akut kris. Här har nationella aktörer som SKR, Inera och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ett särskilt ansvar att i samverkan med kommuner, regioner och statliga myndigheter verka för en ensning av standarder och system. För att underlätta en sådan utveckling bör även regioner, kommuner och statliga myndigheter göra vad de kan för att minska mångfalden av digitala kommunikationslösningar inom sina organisationer.

Not. 16 Se Bleckert, J., 2021. *Granskningsrapport covid-vård på SÄBO*; Sollentuna, 2022. *Årsredovisning 2021*, s. 111.

6.2.3 Digitalisering har bidragit till både utanförskap och inkludering

Den snabba digitaliseringen under pandemin har på kort tid ändrat förutsättningarna för anställda och invånare att kommunicera med kollegor och ta del av offentlig service. När allt mer kommunikation sker via digitala kanaler skapas nya möjligheter för inkludering. Men det uppstår också nya risker för att människor exkluderas och på så sätt får sämre tillgång till offentlig service. Vi ser exempel på båda tendenserna.

Med digitala kanaler har nya grupper nåtts

Enligt flera kommuner har digitaliseringen av skolan inneburit att det blivit lättare att nå elever med problematisk skolfrånvaro, så kallade *hemmasittare*, och elever som har svårt med den nära kontakten. Flera kommuner vittnar också om att kontakten med vårdnadshavare förbättrats genom digitala kontaktytor.¹⁷ I de politiska församlingarna har ledamöter som tidigare avstod att delta i möten på grund av sjukdom eller stora geografiska avstånd fått bättre möjligheter att delta fullt ut. Digitala fritidsgårdar och kulturevenemang är andra exempel där tillgängligheten till verksamheterna har ökat tack vare digitaliseringen.

Vissa grupper av personer med funktionsnedsättning har av olika skäl haft svårt att ta del av digitaliseringens möjligheter (vi återkommer till detta nedan) men under pandemin tycks den digitala inkluderingen ha ökat något. Riksförbundet FUB arbetar för att personer med intellektuell funktionsnedsättning och deras anhöriga ska kunna leva ett gott liv. FUB konstaterar att en ökad andel av brukare på kommunernas LSS-boenden har deltagit i digitala träffar under pandemin.

Not. 17 Se t.ex. Algehed, J., Jensen, C. m.fl., 2021. *Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*; Torsås kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*.

Samtidigt som den digitala tekniken kan skapa utanförskap kan den också vara en nyckel till inkludering. Den upplevda ensamheten har minskat påtagligt när kommunernas LSS-boenden gett brukare med intellektuella funktionsnedsättningar tillgång till digitala kommunikationsverktyg. Det har varit en stor tillgång för de boende att kunna kommunicera med anhöriga via mobilen, plattan eller datorn. Av de som fått denna möjlighet har vissa känt sig mindre ensamma än före pandemin. Detta framgår av studier som har genomförts under pandemiåren. Under 2020 var det tyvärr bara cirka hälften av brukarna i undersökningen som fick denna möjlighet.¹⁸

Även om alla kommuner nu har öppnat för fysiska kontakter så är det förstås viktigt att fortsätta att succesivt höja kompetensnivån och den tekniska nivån i LSS-verksamheten. En ökad digitalisering kan stärka känslan av gemenskap i normalläge, men framför allt i en situation som kräver social distansering.

Digitaliseringsgap mellan medarbetare i välfärden

I kölvattnet av den snabba digitaliseringen har det också uppstått ett avstånd mellan grupper som haft olika förutsättningar att arbeta digitalt. Personalen i kommunala och regionala förvaltningar har inte haft likvärdiga förutsättningar att hänga med i omställningen till digital kommunikation. Detta beror inte minst på att olika förvaltningar hade nått olika långt med digitaliseringen innan pandemin slog till. Medarbetare med utredande och administrativa arbetsuppgifter har oftast haft god tillgång digital utrustning och kunnat lära sig arbetsplatsens digitala verktyg i sin arbetsvardag. Delar av personal inom till exempel serviceförvaltningar och idrottsförvaltningar har inte haft samma tillgång till utrustning eller övning

Not. 18 Riksförbundet FUB, 2020. *Enkät till personer med intellektuell funktionsnedsättning (IF) om covid-19*; Borgström, E. och Timoney, J., 2021. *Efter pandemin vill jag leva som vanligt - Riksförbundet FUB:s enkät om pandemins effekter för personer med intellektuell funktionsnedsättning*.

i vardagen. Under pandemin nådde digitaliseringen även ut till grupper med svag digital förmåga och för dessa grupper har digitaliseringen utgjort en relativt sett större utmaning som ibland har skapat motstånd.

Från kommuners och regioners pandemiutvärderingar framträder samtidigt en närmast samstämmig bild av att den digitala förmågan höjts avsevärt, inte minst i personalgrupper som tidigare haft en mycket svag digital förmåga.¹⁹ Det som initialt skapade ett digitalt avstånd mellan individer, grupper och förvaltningar i organisationen, har efterhand resulterat i en situation där de allra flesta har en grundläggande digital förmåga. Förmågan varierar fortfarande, men lägstanivån har höjts, vilket får ses som en stor tillgång. Flera av de kommunikationsproblem som diskuteras i kapitlet om samverkan och kommunikation kommer att kunna hanteras bättre i nya kriser, tack vare digitaliseringen och den höjda digitala mognad som pandemin medförde.

Det digitala utanförskapet har förstärkts för vissa grupper
Utmaningen med digitalt utanförskap, att vissa grupper inte har tillgång till digitala verktyg eller förmåga att använda dem, är på intet sätt ny, men den har förstärkts under pandemin då allt fler kontakter med det offentliga har övergått till digitala kanaler. Digitaliseringen har för många underlättat och främjat nyttjandet av välfärdstjänster, men det finns också stora grupper som upplevt en försämring i tillgång och kvalitet. Att kunna boka en vaccinations-tid med bank-id är för de flesta smidigt, men om inget alternativ erbjuds får vissa grupper svårt att ta del av en livsviktig välfärdstjänst. Kommuner och regioner har behövt vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att pandemin inte förstärkt det digitala utanförskap som fanns sedan tidigare. Här finns det fortfarande mycket att arbeta med.

Not. 19 Se t.ex. Kastberg Weichselberger, G., Brorström, B. m.fl., 2021. "Håll i, håll ut!" – Om Trollhättans stads hantering av pandemin, s. 49 f.

Det är lätt att tänka att det främst är äldre personer som åsyftas när man talar om digitalt utanförskap. Det stämmer delvis. Den digitala förmågan har gradvis ökat bland äldre personer, men det finns fortfarande kvinnor och män som aldrig kommit i kontakt med digitala verktyg under sitt arbetsliv. För dem kan tröskeln till att lära sig ny teknik vara ganska hög. Den här gruppen har varit särskilt utsatt eftersom de före vaccinet behövde skydda sig extra noga från smitta genom att ha så få sociala kontakter som möjligt. Risker för social isolering har varit särskilt stora i den här gruppen. En annan grupp som varit utsatt för digitalt utanförskap är personer som nyligen anlät till Sverige, som har begränsad kunskap i svenska språket och ibland begränsad digital förmåga.

Vi vet sedan tidigare att vissa grupper av personer med funktionsnedsättningar är i riskzonen för digitalt utanförskap, inte minst på grund av att upp till en tredjedel av dem saknar möjligheter att identifiera sig digitalt med e-legitimation. Detta gäller särskilt personer med kognitiva, intellektuella och synmässiga funktionsnedsättningar. Utanförskapet förstärks av att många personer i denna grupp har låga inkomster och sämre förutsättningar att hålla sig uppdaterade med smarta telefoner, datorer och surfplattor.²⁰

Enligt brukarföreningen FUB är orsakerna till det digitala utanförskapet av ett slag som går att åtgärda. En grundläggande orsak tycks vara att många gruppboende och dagliga verksamheter fortfarande saknar trådlöst nätverk. En annan att personalen själv har saknat den digitala förmågan att lotsa brukarna in i den digitala världen. Dessa orsaker framstår som i högsta grad möjliga att åtgärda.

Not. 20 Post- och telestyrelsen och Begripsam, 2019. *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2019*, s. 12.

För de flesta av oss är det svårt att föreställa sig en pandemi utan digitalisering, och så borde det också ha varit för de som bott i kommunernas anpassade boenden. Många kommuner har arbetat aktivt med att kompensera reducerade fysiska kontakter med ökad digital inkludering, men alltför många kommuner har gjort för litet. Här finns utrymme för självkritik med tanke på att brukar-rörelsen och Socialstyrelsen länge varnat för konsekvenserna av det digitala utanförskapet. Att hålla kontakt med anhöriga, vänner och kollegor via digitala kanaler, strömma digital underhållning och ta del av digitala evenemang har varit en självklar del av pandemitillvaron för de flesta av oss. Men det finns grupper som hanterat pandemitiden helt avskurna från såväl fysiska som digitala kontakter. De har inte heller haft möjlighet att ta del av utbudet av digitalt sänd kultur, idrott och underhållning.

6.2.4 Långsiktiga utvecklingsprojekt har satts på paus

Den digitala utvecklingen under pandemin är motstridig. Samtidigt som många kommuner och regioner beskriver att den stora omställningen under pandemin kan liknas vid en ”digital revolution”, så menar många också att den mer långsiktiga digitala utvecklingen har avstannat. Krislogiken har medfört att problemlösning här och nu har prioriterats på bekostnad av utvecklingsprojekt där verksamhetsnyttan förväntas uppstå på längre sikt. Sådana omprioriteringar har påverkat utvecklingsarbeten inom flera områden, även på digitaliseringsområdet.

Kommuner och regioner har till exempel skjutit fram resurskrävande projekt som större uppdateringar och upphandlingar av verksamhetssystem. Pågående utvecklingsprojekt har i vissa fall satts på paus när de krävt en större omorganisation, utbildningsinsatser och/eller förändring av arbetssätt. Ibland har utvecklingsprocessen bedömts vara långt framskriden, men själva genomförandefasen har krävt mer resurser än vad som kunnat

avvaras i en krissituation. Andra begränsande omständigheter har varit att leveranser av IT-utrustning har försenats och att personal som arbetat med digital utveckling fått nya arbetsuppgifter under pandemin.

Kraven på social distansering har ibland utgjort ett hinder för planerade digitaliseringsinsatser. Vissa större förändringar i arbetssätt har bedömts vara mindre lämpade att driva igenom på distans och uppgraderingar av teknisk utrustning har inte kunnat genomföras på grund av risken för smittspridning. Att installera trådlöst nätverk på särskilda boenden har till exempel i flera fall bedömts vara olämpligt utifrån ambitionen att skydda de äldre från smitta.²¹

6.3 Behov av en mer strategisk digitalisering

Pandemin har således medfört att kommuner och regioner digitaliserat sina organisationer och sina verksamheter i expressfart. Den digitala förmågan har höjts avsevärt genom inköp av utrustning och kompetensutveckling av personal. Användningen av digitala verktyg har intensifierats och breddats, nya innovationer har gjorts. Teknikanvändningen har anpassats efter förändrade arbetssätt, som i sin tur förändrats av användningen av tekniken. Digitaliseringen har varit behovsdriven, handgriplig och lösningsfokuserad. Förändringsprocesser som vanligen tar år att genomföra har gått fort under pandemin. Detta har bidragit till en omprövning av arbetssätt som vi tar med oss in i post-pandemin. Men det är viktigt att inte glömma bort, utan att återuppta och utveckla det långsiktiga strategiska digitaliseringsarbetet.

Not. 21 Socialstyrelsen, 2021. *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021*, s. 75.

6.3.1 Den digitala infrastrukturen är eftersatt

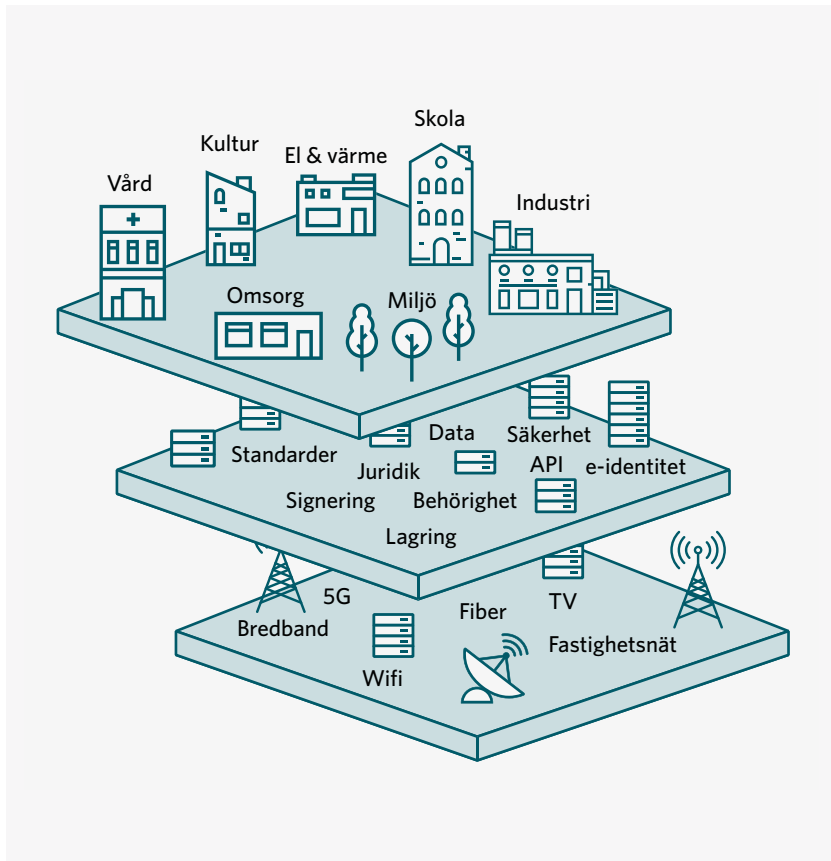
Talet om ett digitalt språng under pandemin, omfattar inte investeringar i den digitala infrastrukturen.²² Digitaliseringen under pandemin har huvudsakligen skett inom ramen för en IT-infrastruktur som har byggts upp successivt under decennier. Många offentliga organisationer har under lång tid försummat nödvändiga investeringar i denna infrastruktur, vilket innebär att vissa delar är eftersatta. De eftersatta delarna försämrar hela systemets funktionalitet och bromsar utväxlingen på den digitalisering som inte avser själva infrastrukturen.

Den digitala infrastrukturen kan illustreras med tre segment eller nivåer, där *bottenplattan* utgörs av de tekniska förutsättningarna. Det handlar om sådant som bred tillgång till internet via väl utbyggda bredbandsnät och fastighetsnät, att det finns fiberkablar och rätt teknisk utrustning, som datorer, tv-apparater och routrar i våra fastigheter. *Mittensegmentet* handlar mindre om teknik och mer om arbetssätt och institutionella förutsättningar, som sekretessbestämmelser och principer för att klassificera, tolka, lagra och utbyta information. Mittensegmentet är nödvändigt för att bottenplattan av teknik ska kunna användas på ett effektivt sätt.

För att digitaliseringen ska lyckas krävs också att vi håller blicken på det *översta segmentet*, nämligen den verksamhet som digitaliseringen syftar till att utveckla. Den digitala infrastrukturen kan illustreras med figuren på nästa sida.

Not. 22 Med digital infrastruktur avses vi både *hård* infrastruktur, t.ex. i form av kablar, master och basstationer, och *mjuk* infrastruktur, t.ex. i form av lagar, standarder och kommunicerande IT-system som ger möjligheter att utbyta information på ett säkert sätt.

Figur 1: Välfärdens digitala infrastruktur



I Sverige har vi kommit långt med bottenplattan av tillgänglig digital teknik, även om bredbandsnätet har luckor som kräver fortsatta insatser. Vår stora utmaning ligger främst i att utveckla mittsegmentet av institutionella förutsättningar och arbetssätt. Vi har fortfarande regelverk och arbetssätt som hindrar utbyte av information mellan system och över organisationsgränser. Vi saknar på flera områden gemensamma standarder för hur digital information ska tolkas och lagras på ett säkert sätt.

Vi behöver också bli bättre på att hålla fokus på den verksamhet som ska utvecklas. Det finns flera exempel på dyra IT-projekt som misslyckats för att verksamhetsexperten inte har involverats i tillräcklig utsträckning. Men just det problemet har inte präglat den digitalisering som skett under pandemin. Digitaliseringen har oftast varit starkt driven av konkreta verksamhetsbehov, inte sällan förmedlade av de medarbetare som möter patienter, brukare och elever.

Det digitala språng som togs under pandemin har löst akuta problem och höjt den digitala förmågan, men den underliggande digitala infrastrukturen har inte utvecklats i samma takt. Många offentliga organisationer betalar dyrt för ett digitalt arv av IT-system som inte har utvecklats efter verksamhetens behov och där delarna inte kommunicerar med varandra på ett smidigt sätt. De flesta kommuner och regioner arbetar systematiskt och långsiktigt för att successivt höja den digitala förmågan, men detta arbete tycks ha avstannat under pandemin.²³

6.3.2 Långsiktig digital utveckling förutsätter en strategi

En långsiktig digital utveckling kräver att det finns en överblick i organisationen över den digitala infrastrukturen. Det kan vara svårt att skapa en sådan överblick med tanke på hur komplexa verksamheter som bedrivs i kommuner och regioner. Ju mer eftersatt infrastrukturen är, desto mer komplext blir det digitala arvet och desto svårare är det att skapa överblick. Men utan överblick är det svårt att göra rätt prioriteringar. En förändringsresa kräver att terrängen är bekant.

Not. 23 Se Göteborgs universitet och Swedish Center for Digital Innovation (SCDI), 2021. *Statusrapport. Digital mognad i offentlig sektor.*

Det är också en förutsättning för möjligheten att ta fram en långsiktig digitaliseringsstrategi, vilken utgör kartan och färdplanen i utvecklingen. Pandemin har visat att många bestående digitaliseringsinsatser kan ske i verksamheterna, men om digitalisering *bara* sker där kommer helheten förr eller senare att börja tappa fart och funktionalitet. Enligt en studie från Göteborgs universitet saknade 50 kommuner en dokumenterad strategi för digitalisering. Dessa kommuner arbetar med digitalisering, men saknar en politiskt förankrad riktning för arbetet.²⁴

Det är också bra att påminna sig om *varför* man överhuvudtaget satsar på digitalisering. Svaret på den frågan ska alltid sökas inom ramen för det som finns i det översta segmentet i infrastrukturen, det vill säga verksamheten. Studier visar att kommuner med en digitaliseringsstrategi som tydligt kopplar till verksamhetsmålen lyckas bäst. Om digitaliseringsstrategin börjar leva sitt eget liv finns till och med en risk för att digitaliseringen leder till direkt negativa konsekvenser. Sådana konsekvenser kan komma i form av kostnadsökningar, men också i form av att kommunens verksamhet gradvis blir alltmer irrelevant i förhållande till invånarnas behov.²⁵

För att den digitala infrastrukturen ska utvecklas krävs även insatser av nationella aktörer. Kommuner och regioner har ett ansvar och egenintresse av att analysera och utveckla sina egna digitala förutsättningar, vilket kan göras genom att se över helheten, om möjligt reducera antalet digitala lösningar och säkerställa att olika system kan kommunicera med varandra. Men ett stort ansvar vilar också på nationella aktörer, inte minst regeringen. Det finns fortfarande en hel del juridiska hinder som bromsar den digitala utvecklingen.

Not. 24 Magnusson, J., Jäderqvist, E. m.fl., 2022. *Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier*, s. 6.

Not. 25 Magnusson, J., Khisro, J. m.fl., 2020. *Stärkt digital mognad i Sundsvall. Det digitala arvet: Analys och rekommendation*, s. 5 f.

Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) har nyligen fått ett regeringsuppdrag att identifiera sådana hinder och ge förslag till förändring.²⁶

Sedan 2019 pågår det ett nationellt arbete med att utveckla mittensegmentet i den digitala infrastrukturen. Arbetet sker inom ramen för både sektorsspecifika satsningar som Vision e-hälsa²⁷ som är en överenskommelse mellan SKR och regeringen, samt genom det uppdrag som DIGG har att etablera en förvaltningsgemensam nationell digital infrastruktur.²⁸ Det ligger förstås i alla regioners och kommuners intresse att hela den offentliga sektorn får en gemensam digital plattform för säkert utbyte av information. För att lyckas är det av avgörande betydelse att arbetet är starkt förankrat i de förutsättningar och behov som finns i den välfärdsverksamhet som ska utvecklas. Här har kommuner, regioner och privata utförare av välfärdstjänster en central roll att förmedla sina erfarenheter och behov till den nationella nivån. Detta kan ske inom de samverkansföretag som DIGG har etablerat men också inom ramen för SKR:s många nätverk. SKR har en roll att samla ihop och förmedla behovsbilden till den nationella nivån och verka för att prioriteringar möter behoven.

6.4 Vilka lärdomar kan vi dra?

Den inbyggda tröghet som tidigare präglat digitaliseringen har under pandemin bytts till mod och utvecklingskraft. Det har inte bara bidragit till att lösa de akuta problem som pandemin skapade utan också gett oss ett betydligt bättre utgångsläge för fortsatt

Not. 26 Regeringsbeslut I2022/00620.

Not. 27 Regeringen och SKR, 2016. *Vision e-hälsa 2025 - gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård.*

Not. 28 Se DIGG:s webbplats: <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur>.

digitalisering. Att vi i kris kan åstadkomma så mycket utveckling på så kort tid, trots svåra omständigheter, är något som vi ska ta med oss in i post-pandemin. Starkt fokus på verksamheten och nära samverkan har tagit oss långt i kris och samma arbetsätt kan ta oss långt i normalläge. Det finns ingen anledning att slå av på takten men vi behöver anlägga ett mer strategiskt perspektiv i den fortsatta digitala utvecklingen. I det ligger också att kritiskt utvärdera den digitalisering som skedde under pandemin. Nedan lyfter vi fram några viktiga lärdomar.

6.4.1 Värna förtroendet för 1177 och 113 13

De två vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 är en oerhörd resurs för Sverige, framför allt i hälsorelaterade kriser men också i normalläge. Det unikt höga förtroendet för tjänsterna förklaras av att de bemannas av kunnig personal och att de upplevs vara lätta att använda. Användarvänligheten kan bli ännu bättre och det är viktigt att även den kommunala sjukvården kan inkluderas. Inera behöver ges fortsatt goda förutsättningar att driva sitt utvecklingsarbete vidare.

Inför kommande hälsorelaterade kriser är det viktigt att dra lärdom av de bemanningsproblem som uppstod när allmänhetens efterfrågan på medicinsk information ökade explosionsartat. För att stå bättre rustade behöver huvudmännen för de två tjänsterna ta fram planer för hur personalstyrkan kan utökas i kris.

6.4.2 Sätt verksamhetens behov i förgrunden

Att så mycket utveckling kunde ske på så kort tid under pandemin förklaras av att alla hade fokus på verksamheten och hur den kunde underlättas genom digitala lösningar. Bilden av digitalisering gick från abstrakta visioner och långa processer, till något väldigt handgripligt och uppnåeligt – från hopp och *hype* till här och nu.

Detta är en lärdom som inte får glömmas bort när vi ska ta digitaliseringen vidare. Men i post-pandemin kan vi unna oss att vara något mindre här och nu och lyfta blicken, analysera det digitala landskapet och peka ut en riktning framåt. Digitalisering har inget egenvärde, utan är ett medel för att uppnå en likvärdig skola, en god och jämlik vård och en tillgänglig och öppen förvaltning. När vi nu närmar oss ett normalläge är det viktigt att kommuner och regioner säkerställer att digitaliseringsstrategier integreras i den ordinarie styrnings- och ledningsprocessen.

När strategin ses över kan det finnas skäl att särskilt analysera hur balansen ser ut mellan satsningar på inre effektivitet och på tjänster som riktar sig till invånarna. Hur den balansen bör se ut måste förstås anpassas till den enskilda kommunens eller regionens förutsättningar och behov, men det kan vara motiverat med en viss vaksamhet så att det inte blir en för stor slagsida mot inre effektivitet. Med ett alltför hårt fokus på organisationens inre liv finns en risk för att de medborgarnära tjänsterna försummas.

En aspekt att noga överväga är hur det digitala arvet ska utvecklas så att det blir en möjliggörare snarare än en ryggsäck. Ett sätt att angripa frågan är att analysera förhållandet mellan förvaltning och utveckling. Om förvaltning tar en mycket stor andel av resurserna i anspråk kan det ses som en signal om att det digitala arvet från investeringar långt tillbaka i tiden hämmar fortsatt digitalisering.

6.4.3 Pandemin har efterlämnat en digital skuld

Det finns områden som förtjänar extra omsorg efter den forcerade digitala utvecklingen under pandemin. Ett sådant område är IT-säkerheten, som kan ha eftersatts när befintliga digitala verktyg har introducerats i nya miljöer och när nya verktyg har utvecklats för att möta nya behov. Utifrån de utvärderingar som forskare och konsulter gjort av kommuners och regioners pandemihantering finns visserligen inga belägg för att IT-säkerheten allvarligt har försumrats, men i enstaka rapporter kommer det fram att det har tagits genvägar, vilket även noterats av Post- och telestyrelsen. Vi vet alltså inte med säkerhet hur stort problemet är, men med tanke på vad som står på spel finns anledning att påminna om vikten av att särskilt utvärdera säkerheten i de digitala lösningar som togs fram under pandemin.

En del av det långsiktiga digitala utvecklingsarbetet har stannat av under pandemin. När pandemins akuta faser nu ligger bakom oss finns skäl att återuppta det arbetet. Vilka prioriteringar som behöver göras måste varje kommun och region avgöra utifrån sina förutsättningar. Viktiga förutsättningar är de digitala arven (i plural), dels från investeringar långt tillbaka i tiden, dels från de utvecklingsinsatser som gjordes under pandemin.

Det vilar ett stort ansvar på nationella aktörer (SKR och statliga myndigheter) att i nära samverkan med kommuner och regioner accelerera utvecklingen av en nationell förvaltningsgemensam infrastruktur. Detta är ett långsiktigt utvecklingsarbete med stor potential att frigöra resurser och ge större utväxling på fortsatt digital utveckling. Men oavsett vad som händer på nationell nivå så har kommuner och regioner skäl att kontinuerligt utveckla den egna digitala infrastrukturen så att den stödjer verksamhetsmålen.

Kapitel 6

Digital omställning

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-164-0

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**