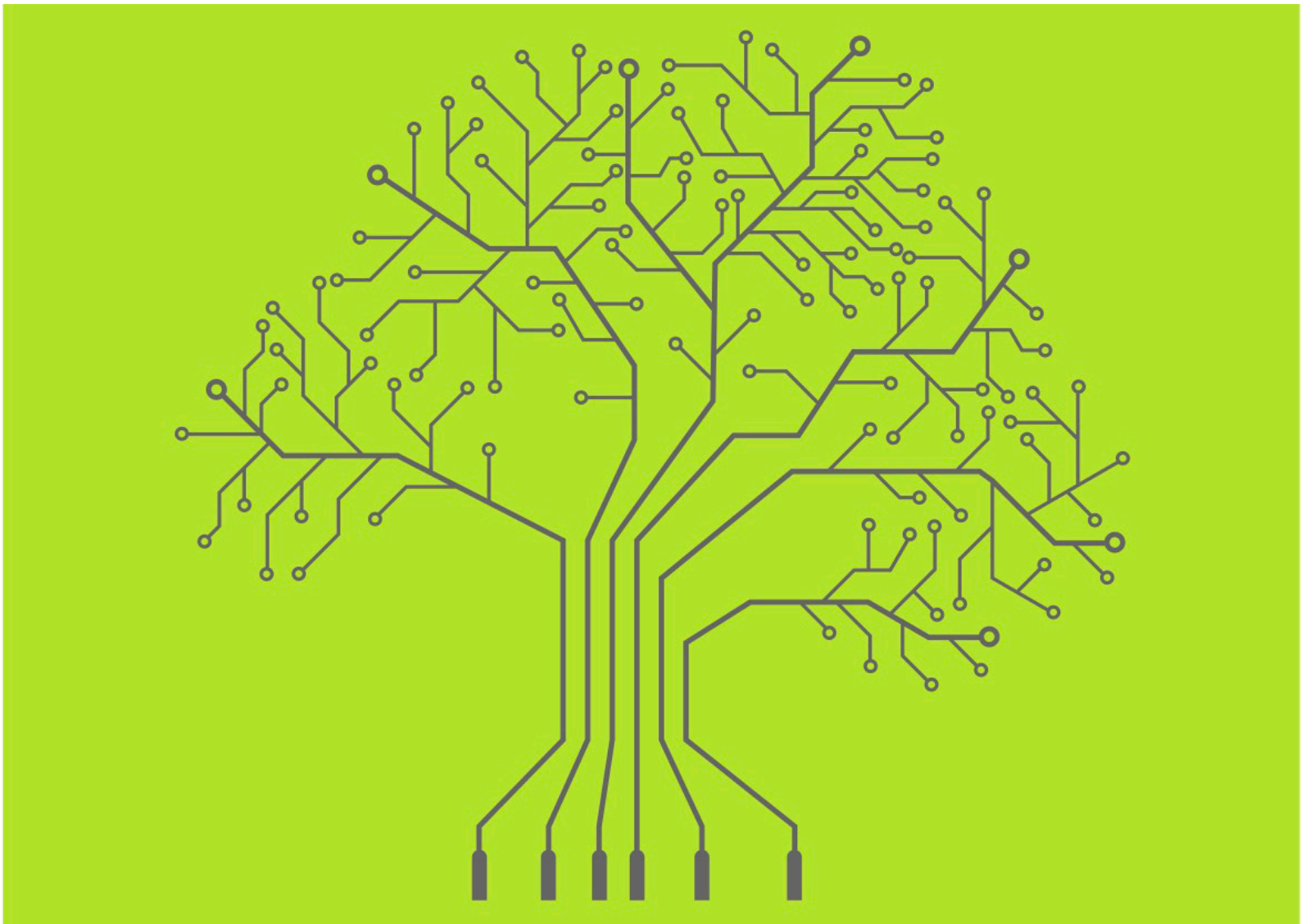
FODI – Forum för digitalisering
2025-12-31

Mittuniversitetet
MID SWEDEN UNIVERSITY

Upphandling av ”digitalisering” i Socialtjänsten

En mångdimensionell och ofta bortglömd aspekt av värderealisering

Katarina L Gidlund, Jenny Nybom, Sara Nyhlén, Lars Evertsson & Sheila Zimic



Upphandling av ”digitalisering” i Socialtjänsten

Författare

Katarina L Gidlund, Jenny Nybom, Sara Nyhlén, Lars Evertsson & Sheila Zimic

Forum för digitalisering

Mid Sweden University

Upphandling av ”digitalisering” i Socialtjänsten

© Author, 2025-12-31

Printed by Mid Sweden University, Sundsvall

ISBN:insert number

Mid Sweden University, postal address
Phone: +46 (0)10 142 80 00

Report series insert number

Innehållsförteckning

Lista på artiklar ..... **ix**

Förord ..... **xi**

1 Behov av forskning kring upphandling av digitalisering i offentlig sektor **1**

2 Viktiga utgångspunkter **4**

2.1 Kunskapsbaserad praktik i Socialtjänsten 4

2.2 Tidigare forskning och analytiskt ramverk 6

2.2.1 Upphandling som värderealiserande praktik 8

3 Arbetspaket, delstudier och metodval **10**

3.1 Empiriinsamling och metodval 12

3.1.1 Delstudie 1 – Att studera upphandlingar 12

3.1.2 Delstudie 2 – Att förstå professionsbedömningar 16

3.1.3 Delstudie 3 – Generell praktik och specifik kontext 22

3.1.4 Delstudie 4 – Digitalisering som stöd för kunskapsbaserad praktik 23

4 Resultat och lärdomar **26**

4.1.1 Att köpa välfärdsdigitalisering 27

4.1.2 Ramar, praktik och diskurs 28

4.1.3 Att studera upphandling som en aspekt av huruvida digitalisering lyckas eller inte 30

5 Sammanfattning och slutsatser **33**

Lista på artiklar

Artikel 1: Gidlund, K., Nybom, J., Zimic, S., Evertsson, L., (20xx) *Procuring collective knowledge, - digital support systems for social work*,

Artikel 2: Gidlund, K. & Nyhlén, S. (20xx) *Costs and benefits of digitalization of social work, - attribute the profession's ability to evaluate performance*,

Artikel 3: Nybom, J. & Gidlund, K. (20xx) *Procuring intelligent social care*,

Artikel 4: Evertsson, L., Zimic, S., & Wall Kovacevski (20xx) *Procurement processes in general and digitalization procurement in specific*,

Förord

Det här forskningsprojektet om upphandling av digitalisering i offentlig sektor har växt till att både bli större och mer specifikt under de år det pågått. Det inleddes som ett relativt strukturerat projekt med tydliga delstudier men avslutades som ett projekt med tydliga experimentella inslag där metodutveckling blivit en central del. Att ge sig i kast med ett fält som ändå får sägas vara underbeforskat och sedan försöka kombinera ansatser, tidigare studier, begrepp och framför allt empiriinsamlingsmetoder har varit en utmaning. Men det har ständigt visat sig att upphandling är en aspekt av vår tids förhoppningar knutna till digitalisering som innehåller många möjligheter till ökad förståelse för varför det blir som det blir. Det kanske vid första anblicken inte så där omedelbart framstår som det mest intressanta området, vilket kan förklara bristen på tidigare studier. Det visade sig dock vara ett område där många ofta osynliggjorda och mycket intressanta perspektiv fanns gömda.

Vi vill tacka för möjligheterna att få genomföra det här projektet. Tack till de externa bedömare som ansåg att projektansökan höll en hög kvalitet vilket gav oss resurser att genomföra det. Tack till deltagarna i de olika delstudierna som så beredvilligt följde med oss in i tanken om att upphandling behöver belysas. Slutligen, tack till de kollegor som stannat kvar, och de kollegor som tillkommit, och som använt andra resurser för att ändå bidra till projektets resultat. Här har Socialstyrelsens starka engagemang och deltagande varit centralt, samarbete mellan akademi och myndighet när det är som bäst, när vi enas om kunskapsbehov och inte släpper taget.

Upphandling som en aspekt av hur offentlig sektors digitalisering kan ge de värden vi hoppas på förtjänar absolut mer uppmärksamhet.

1 Behov av forskning kring upphandling av digitalisering i offentlig sektor

Sverige har utpekats som det europeiska land som starkast uttrycker stora förhoppningar förbundna med digitalisering (Marenco & Seidl, 2021). När den offentliga diskursen analyseras så framstår Sverige som en aning extremt i sin teknikoptimism och förklaringar relateras bland annat till vårt industriella teknologiska arv och starka tilltro till tekniska landvinningar och nationell utveckling (Marenco & Seidl, 2021). Analyser av policies och så kallad grå litteratur visar även att andra lösningar på samhälleliga utmaningar tenderar att hamna i skymundan och det enda alternativet är mer digitalisering (Nyhlén & Gidlund, 2019a) och att det är svårt för politiken att förhålla sig till den starka digitaliseringsdiskursen (Nyhlén & Gidlund, 2019b).

Det här återspeglas även inom svensk välfärd där till exempel Välfärdskommissionen (2020) uttrycker att en ökad digitalisering inom välfärdssektorn har stor potential att förbättra välfärden genom ökad kvalitet, tillgänglighet, effektivitet och bättre arbetsmiljö[1]. Samtidigt ser vi exempel på hur dessa förhoppningar utmanas. Fördelarna med digitalisering matchar inte alltid den tid och de pengar som investeras. I vissa fall leder det till och med till urholkning av offentliga resurser och en försämring av arbetsmiljön. Till exempel så spenderade Stockholms stad nästan 500 miljoner kronor på utvecklingen av ett IT-stödsystem för Socialtjänsten som de inte kommer att kunna använda (DN, 11 oktober 2021). Ett annat aktuellt exempel är Region Västra Götalands arbete med journalsystemet Millenium som regionstyrelsen beslutat att inte införa och som uppskattas kosta skattebetalarna 11 miljarder kronor (SVT, 3 december 2025).

Intressant nog har den här typen av misslyckanden identifierats och behandlats i forskning under en längre tid, enligt Wade & Shan är misslyckandefrekvensen för digital transformation så hög som 87,5 %, vilket innebär att endast ett av åtta digitala transformationsprojekt ansågs vara framgångsrikt med avseende på

[1] Värt att nämna är att ”digitalisering” i de här sammanhangen ofta får en väldigt ospecifik karaktär. Vi vill i den här rapporten lyfta tanken att digitalisering skulle tjäna på att brytas ner och i viss mån kategoriseras i den kontext det lyfts. Ett förslag här är att dela upp digitalisering i Socialtjänsten i två spår: *digitalisering av information* och *digitalisering via välfärdsteknik*. I praktiken relaterar de förstås ibland till varandra och kan hänga samman men inte alltid och de kan behöva hållas isär för att nyanser, förutsättningar, krav och potentiell nytta tydligare ska kunna diskuteras.

förväntat värde i tid och inom budget (Wade & Shan, 2020). Den siffran förekommer även i andra studier där man talar om en misslyckandegrad på 80% när det gäller digital transformation (Carroll et al., 2021; Tabrizi et al., 2019). I en bibliometrisk analys av misslyckandefaktorer visar Oludapu, Carroll och Helfert bland annat att de beror på att man pressas att fortsätta med projekt som man förstår inte fungerar och att vi inte arbetar fram sätt för att kunna följa upp vad som förväntas (Oludapo, Carroll & Helfert, 2024). Sammantaget så är uttrycket Solows produktivitetsparadox är väl etablerat, dvs. "att datorer finns överallt utom i produktivitetssiffrorna" (Triplett, 1999).

Det finns också studier som visar att yrkesverksamma inom den offentliga sektorn bedömer implementeringen och användningen av nya digitala system som mindre fördelaktiga än vad Välfärdskommissionen förväntar sig. Yrkesverksamma upplever sällan fördelarna med digitala system i form av effektivitet eller mindre stressig arbetsmiljö (Kommunal, 2021 a), och digitala system är dåligt anpassade till deras arbetsprocesser (Kommunal 2021 b). En huvudorsak till dåliga digitala lösningar som nämns av yrkesverksamma är att de inte ses som medproducenter och deltagare när ny digital teknik introduceras och när förändringar i arbetsprocesser beslutas (Kommunal 2021 b). Detta överensstämmer återigen med etablerad forskning om att en av de viktigaste framgångsfaktorerna för digitala lösningar är användarmedverkan (Ives & Olson, 1984).

En intressant aspekt som fortfarande anses underbeforskad när det gäller varför utvecklingen och implementeringen av digitala system inom offentlig sektor misslyckas är hur dessa system upphandlas (Thai, 2001; Thai & Grimm, 2000; Moe, 2014). Studier belyser utmaningar som opportunism från konsulter, svårigheter kring kravspecificeringar, affärsmodeller och standardavtal med myndigheter som hämmar intresse från leverantörer (Moe & Päivärinta, 2011) och bristande insikt i det faktum att upphandling är en process med många intressentaspekter som ofta förbises (Moe & Newman, 2014). Tidigare studier har dock mestadels utformats som småskaliga fallstudier (Thai, 2001; Moe, 2014), vilket gör det svårt att systematiskt jämföra och analysera varför vissa projekt misslyckas där andra lyckas, och hur dessa skillnader relaterar till olika aspekter av upphandlingsprocessen. Dessutom är longitudinella studier sällsynta, vilka skulle kunna ge en djupgående förståelse av kontextuella faktorer.

Sammantaget argumenterar vi för att höga misslyckanden när det gäller investeringar i digitalisering, få longitudinella jämförande studier av upphandlingsprocesser och den känsliga kontexten av skattefinansierad välfärd, behöver mer uppmärksamhet för att inte undergräva vårt samhällskontrakt vad gäller vilja att betala skatt och förtroende för den offentliga sektorn.

Syftet med föreliggande forskningsprojekt har därför varit att studera upphandling av "digitalisering"[2] inom socialtjänsten. Det specifika fokuset ligger på upphandlingsprocesser av digitala system för socialtjänstens verksamhet där möjligheten att sammanställa och aggregera dokumenterad information för kunskapshanteringsändamål har angetts som värdefull.

[2] Vi använder oss inledningsvis av "digitalisering" på samma sätt som det används in den offentliga diskursen men i de olika delstudierna förtydligar vi vilken sorts digitalisering studierna berör.

2 Viktiga utgångspunkter

2.1 Kunskapsbaserad praktik i Socialtjänsten

Den socialtjänst som erbjuds klienterna bör helst vila på noggrant analyserad bästa praxis och i den nya Socialtjänstlagen som trädde i kraft i juli 2025 betonas högre krav på en kunskapsbaserad verksamhet och digitalisering lyfts ofta fram som nyckel i det arbetet (där t.ex. SKR har en samordnare för digitalisering inom socialtjänsten). Utveckling av bästa praxis inom socialt arbete kan på så sätt sägas behöva aggregerade data och flexibla och tillgängliga informationssystem för att stödja sådana mål (ibland kallade kunskapshanteringssystem) (Alavi et al., 1999, 2001; Theocharis et al., 2016). Ur ett organisatoriskt och professionellt perspektiv bör man kunna förvänta sig att digitala system (ibland kallade IT-stöd, IT-system eller informationssystem, och som "digitalisering" på policynivå) ska ge ett kraftfullt stöd i socialtjänstens verksamhet för utveckling av kunskapsbaserad praktik och en lärande organisation. Forskning visar dock att informationssystemen sällan lever upp till dessa förväntningar (Svensson, 2019; Svärd & Zimic, 2021).

Bristande anpassning av digitala system riskerar att bli ett hinder för utvecklingen av kunskapsbaserad praktik. Förväntningar kopplad till ökad nytta och värderealisering genom digitalisering behöver därför nyanseras och problematiseras (Sundberg, 2019). Nyanserad i den meningen att studier visar att design, implementering och användning av digitala system anmärkningsvärt ofta misslyckas med att uppfylla operativa krav (Dwivedi et al., 2015). Problematiserad i den meningen att vi behöver mer forskning som kritiskt analyserar hur processen att upphandla, designa och implementera digitala system ser ut (Ibid.).

Tidigare forskning ger oss en bra utgångspunkt när det gäller frågor kring design, implementering och användning av digitala system. I en nyligen genomförd förstudie från Sveriges kommuner och regioner (SKR) betonas att digitala system för dokumentation och socialtjänstverksamhet saknar användarvänlighet, interoperabilitet och till och med grundläggande funktioner för datainsamling (SKR, Slutrapport, Förstudie om beställarnätverk för

socialtjänstens verksamhetssystem). Resultaten i förstudien återspeglar resultaten från Svensson och Larsson (2017) och Svensson (2019). I en systematisk litteraturöversikt diskuterar Scaramuzzino och Hjärpe (Forte, 2021) effekterna av digitala system för socialt arbete (ibland kallat e-social work) och effekterna på socialarbetares arbetsmiljö. Författarna drar slutsatsen att digitala system upplevs olika beroende på hur ett system introduceras, motiveras, i vilken utsträckning socialarbetare har deltagit i implementeringsprocessen och om systemet stödjer deras arbete med klienter eller gynnar klienterna (Forte, 2021). Liknande slutsats dras av Stenling, Lundmark och Tafvelin (2025) som funnit ett negativt samband mellan digitalisering (i form av automatisering) och arbetsmotivation bland socialarbetare i Sverige. Studien visar ett negativt samband mellan automatisering och motivation, d.v.s. socialarbetare på arbetsplatser som har infört automatisering tenderar att skatta lägre på motivation och arbetstillfredsställelse jämfört med socialarbetare på arbetsplatser som inte infört automatisering.

Scaramuzzino och Hjärpes litteraturöversikt täcker dock inte upphandlingsprocessernas inverkan på design och implementering av digitala system. Munro (2004) till exempel visar att digitala system för dokumentation, såsom klientregistersystem, står inför flera utmaningar när det gäller implementering, eftersom användare av det digitala systemet tenderar att uppleva systemet som ett sätt att kontrollera och granska deras arbete. Gillingham och Graham (2016) menar att logiken bakom New Public Management har blivit inbäddad i och, med Akrichs terminologi, "inskriven" (Akrich, 1992) i, designen av digitala system för socialt arbete. Gillingham och Graham (2016) föreslår då, i enlighet med mycket tidigare forskning, deltagande processer för att omforma digitala system för framtiden men empiriska studier kring hur deltagandet går till i praktiken är mer ovanliga (antal deltagare, representativitetsurval av deltagare, förutsättningar för deltagande, förändringar hos deltagare över tid osv.).

I detta projekt är vår hypotes att några av problemen med icke-funktionell design, misslyckad implementering och bristande användvärdhet[3] är kopplade

[3] Eftring H (1999) The useworthiness of robots for people with physical disabilities, dissertation, Lund university

till upphandlingsprocessen. Upphandling, utveckling och implementering av digitala system är en komplex, meningsskapande process som involverar olika välfärdsaktörer, på olika nivåer, med olika agendor och syften. Vi menar att det är viktigt att beakta den typen av mångfald och tydligt förbinda upphandlingsprocessen till värderealisering av digitala system dvs. vilka värden och förhoppningar som skrivs fram i relation till socialtjänstens digitalisering. Detta för att tydligare kunna arbeta med hur den svenska socialtjänsten och dess yrken kämpar med de digitala system som upphandlas, utvecklas och implementeras när det gäller stöd för lokal kunskapsutveckling såväl som nationella försök att samla in data om socialt arbete. Att extrahera och sammanställa data på individnivå från redan dokumenterad information är centralt i en kunskapsbaserad socialtjänst och där är bra digitala informationssystem grundläggande, under förutsättning att de upplevs som just stöd.

Sammantaget har vi utgått från att det finns ett starkt behov av djupare kunskap om offentliga upphandlingsprocesser för digitala system i Socialtjänsten. Både i hur berättelser om digitalisering inom socialtjänsten skapas på olika nivåer och i hur upphandlingsprocesserna går att förstå och analyseras.

2.2 Tidigare forskning och analytiskt ramverk

Den här rapporten och de olika delstudierna placeras på en övergripande nivå inom det som kallas e-förvaltningsforskning, som fokuserar på digitaliseringen av den offentliga sektorn (Heeks & Bailure, 2007) och, mer specifikt, det växande fältet av studier om detaljerna kring offentlig upphandling av informationssystem (Moe, 2014). Men inspiration hämtas också från andra digitaliseringsstudier; policyimplementering (Nyhlén & Gidlund, 2019), intressentanalys (Flak & Rose, 2005; Axelsson et al., 2013), värderealisering av digitalisering (Sundberg, 2019), och kritiska studier av digitalisering (Gidlund & Sundberg, 2021, Sefyrin et al., 2013) som alla betonar samspelet mellan diskurs och förhoppningar i kombination med digitala investeringar och hur dessa omsätts på olika organisatoriska nivåer och värderas i relation till professionella praktiker.

En annan stark influens är det som ibland kallas e-social work (López Peláez, Pérez García & Aguilar-Tablada Massó, 2018) och som ett specialnummer i

Journal of Social Work år 2018 ägnades åt där studier av utmaningar och möjligheter med digitalisering inom socialt arbete lyftes (se bland annat Lagsten & Andersson, 2018). Dessa studier är dock inte specifikt kopplade till upphandlingsprocesser utan berör olika former av digitaliseringsinitiativ. Slutligen är ett viktigt forskningsområde studier av professionella praktiker (Blom & Evertsson, 2017;) i syfte att ytterligare kontextualisera professionens perspektiv på digitaliseringsinitiativ.

Det finns intressanta studier som berör några av dessa dimensioner, såsom till exempel en studie av personal inom äldreomsorgen om pågående digital transformation där Baudin, Gustafsson & Frennert (2020) fann att det fanns könsskillnader i deltagande i beslutsfattande och upphandlingsprocessen för välfärdsteknik där 57 % av männen deltog men endast 29 % av kvinnorna. I en annan studie visade Frennert (2020) att implementeringen av välfärdsteknik är långt ifrån den rationalistiska, enkla, linjära, sammanhängande och stabila process som ibland påstås. Tvärtom är det en komplex och mångfacetterad process och det finns ett behov av ett fokusskifte, "från tekniska lösningar till organisatorisk kontext, äldreomsorgspersonal och vårdtagare" (Frennert, 2020) och Frennert konstaterar också att det finns ett behov av att fortsätta beskriva och analysera metoder och processer för teknikimplementering (där upphandling ofta är en bortglömd delmängd).

En annan intressant studie är den av Lagsten & Andersson om skärningspunkten mellan socialt arbete och informationssystem (Lagsten & Andersson, 2018). Lagsten & Anderssons studie är en nioårig longitudinell studie om kritiska frågor i användningen av informationssystem inom socialt arbete och de presenterar flera intressanta aspekter ur ett intersektionellt perspektiv som belyser dimensioner som en obalans mellan sociala och systemiska konceptualiseringar och produktion av statistik för ansvarsskyldighet och kvalitetssäkring, men hur detta är relaterat till ett upphandlingsprocessperspektiv berörs inte. En annan relaterad studie är en intervjubaserad studie av Kuoppamäki som fokuserar på upphandlingschefer, IT-chefer och chefer inom socialförvaltningen som hanterar utmaningar ur ett upphandlingsprocessperspektiv (Kuoppamäki, 2021). Denna studie är en liten (n=8) kvalitativ studie och håller sig nära ofta generiska steg i upphandling (planering och kartläggning, upphandling, implementering och

ledning) men identifierar hinder och utmaningar, alla intressanta aspekter av offentliga upphandlingsprocesser inom socialtjänsten.

Det finns alltså tidigare forskning som behandlar aspekter och berör dimensioner av upphandling av digitalisering inom socialtjänsten (från forskning om digitalisering i allmänhet inom offentlig sektor till intressentanalyser av upphandlingsprocesser för informationssystem inom socialt arbete). Men som nämnts i inledningen visar studier av offentlig sektors digitala initiativ en hög andel misslyckanden (Heeks, 2002; Dwivedi et al., 2015; Brown, 2015; Vilpponen, Grundström & Abrahamsson, 2020) vilket betonar vikten av ytterligare förståelse av sambandet mellan skattefinansierade offentliga utgifter för digitaliserings-initiativ och värderealisering och där tidigare forskning efterfrågar fler studier kring just upphandlingsprocesser.

2.2.1 Upphandling som värderealiserande praktik

Offentliga upphandlingsprocesser beskrivs ofta i ett antal steg – behovsinventering[4], utveckling av kravspecifikationer, anbudsförfarande, urval, upphandling, implementering och slutförande (Moe, 2014), där behoven av ett digitalt system som stöd för uppnåendet av organisatoriska mål utvinns, representeras och prioriteras. Sådana ramverk är fokuserade på etablerade och normativa förståelser av traditionella processteg. I den föreslagna studien vill vi lägga till ett mer socialkonstruktivistiskt tillvägagångssätt inspirerat av Pinch & Bijker, där analysenheterna är bredare och berör frågor om kultur, sociotekniska ensembler (Pinch & Bijker, 1984; Bijker, 2010, 2010), samt teknologiska ramverk och tolkningsflexibilitet (Orlikowski & Gash, 1994).

Genom att flytta fokus från ett systemutvecklingsperspektiv som ofta används i informationssystemstudier och som syftar till att hitta byggstenar, mål, relationer och skapa processkartor som kan representeras och stödjas av en digital lösning, till ett fokus där upphandlingsprocessen i sig är analysenheten. Som sådan fokuserar man på hur upphandlingsprocesserna förstås och genomförs av aktörer på olika nivåer, dvs. ser upphandlingsprocessen som en social konstruktion genom att använda ett analytiskt ramverk som fokuserar på ramar, praxis och språk.

[4] Benämns ofta som ”förstudie” i vårt material

Ramar förstås här som reglerande dimensioner (både materiella och sociala) som avgränsar och fungerar som översättare av organisatoriska mål. Praktiker å andra sidan fokuserar på "digitaliseringens handlingar", var och av vem översättningar av vad digitalisering och digitala system bör representera och tillhandahålla (Gidlund & Sundberg, 2021). Slutligen är språk en mer diskursiv förståelse av hur diskurs och praktiker interagerar (Nyhlén & Gidlund, 2021) och av vikten av dokumentanalys kring praktiker och vägledande ramar.

Sammantaget ger ramar, praktiker och språk ett analytiskt ramverk i tre nivåer som vägleder vår insamling och analys av det empiriska materialet. Vårt mål är att få en djupare förståelse av upphandlingsprocessen inom kontexten Socialtjänsten. Socialtjänsten är således det sammanhang ur vilket översättningarna av upphandlingsprocessen görs, med ett noggrant öga på de värderingar som de yrkesverksamma bevakar. Studien kan således vara generaliserbar till offentlig upphandling av digitalisering i andra sammanhang, men aldrig på bekostnad av den kontextuella förståelsen av förverkligandet av förväntade värden.

Vidare, som Wade och Shan berör i relation till digital transformation i allmänhet, finns det redan kunskap om varför förhoppningar kopplade till investeringar i "digitalisering" sällan infrias och vi vill återanvända dessa; orealistiska förväntningar, begränsad omfattning till IT-projekt, bristande styrning och ansvarstagande och underskattning av kulturella barriärer (Wade & Shan, 2020) som referenspunkter på alla nivåer. Forskningsdesignen är inte statisk och förenklande så att vi letar efter just dessa kombinationer men de är vägledande för ett metodologiskt utforskande så andra aspekter kan naturligtvis dyka upp.

Analytical levels/*Checkpoints*	*Unrealistic expectations*	*Limited scope*	*Poor governance*	*Underestimating cultural barriers*
Frames				
Practices				
Language				

Tabell 1: Analytiska nivåer och referenspunkter

Till exempel kan förväntningarna ses som realistiska på en diskursiv nivå som främjar en grundläggande omvandling av sociala tjänster i linje med nationella mål om att vara det mest digitaliserade landet i Europa, men samtidigt förstås som orealistiska på en praktisk nivå eftersom de digitala system som de arbetar med dagligen inte är i linje med något verkligt värde ur ett praktikerperspektiv vilket i sin tur kan upplevas bero på ramar som ligger bortom den specifika kontextens aktörers handlingsutrymme.

3 Arbetspaket, delstudier och metodval

Projektet har bedrivits som fyra delstudier (se tabell 1 nedan):

- Delstudie 1: en översiktlig dataanalys av ett dataset med offentliga upphandlingar
- Delstudie 2: ett strategiskt urval av datasetet ovan
- Delstudie 3: ett antal fördjupande casestudier utifrån det strategiska urvalet
- Delstudie 4: en analys över en längre tidsperiod och utfall av upphandlingar

	Year 1/ spring	Year 1/ autumn	Year 2/ spring	Year 2/ autumn	Year 3/ spring	Year 3/ autumn
Project leadership – Katarina L Gidlund	x	x	x	x	x	x
WP1 – Sheila Zimic	x					
Overview of data	x	x				
WP2 – Sheila Zimic		x	x			
Strategic selection		x	x			
WP3 – Lars Evertsson			x	x	x	
In depth studies			x	x	x	
WP4 – Katarina L Gidlund					x	x
Longitudinal analysis					x	x

Tabell 1: Arbetspaket

De första två delstudierna (WP1 och WP2) var inledningsvis tydligt avgränsade till projektets början men kom att prägla hela projekttiden (vilket utvecklas nedan i kapitel 4 och 5). Att arbeta med den typen av datamaterial som ett omfattande dataset av offentliga upphandlingar innebär är ovanligt och det har gjorts få tidigare studier[5] och så vitt vi vet ingen med det fokus som det här projektet betonar. Det innebar ett ständigt reflekterande och omvärderande av analyser och arbetsmetoder och materialet från de första delstudierna blev på så sätt också en delmängd av materialet i de två sista delstudierna.

Den ursprungliga projektbeskrivningen med fyra delstudier och olika arbetspaket som vi placerade på en tidslinje med olika brytpunkter hölls alltså inte och projektet ändrade karaktär under projekttidens gång.

Framför allt kom projektet att få ett mycket tydligare metodutvecklingsfokus med ett ständigt sökande efter och reflekterande av metodologiska vägval. Syftet att nå en djupare förståelse för upphandlingsprocessens betydelse för en realisering av förhoppningar förbundna med digitala stöd för en mer kunskapsbaserad socialtjänst krävde en mer experimentell ansats än vad vi förväntade oss. Forskningsfrågor utvecklades underhand och vi fick ställa om och prova nya vägar för att följa spår som identifierades i tidigare material och analyser. Det innebär att resultatet av och bidraget från projektet och de olika ingående delstudierna både har en metodologisk och en viss teoretisk karaktär, samt förstås en empirisk sådan där ny och djupare förståelse för upphandlingens centrala roll för värderealisering ges nyanser och detaljer som kan återanvändas i andra sammanhang.

Efterhandskonstruktionen av arbetspaketen skulle snarare kunna beskrivas som fyra andra delstudier:

- En inledande delstudie (1) som fokuserade på bearbetning av ett stort datamaterial där frågor kring vad som går att göra med materialet blev huvudfrågan. Vad kan vi se i ett större datamaterial av offentliga

[5] Det finns ett fåtal studier där man använder sig av data mining och öppna data för att analysera e-procurement (se t.ex. Mencıa, E. L., Holthausen, S., Schulz, A., & Janssen, F. (2013). Using data mining on linked open data for analyzing e-procurement information. In Proceedings of the first DMoLD: data mining on linked data workshop at ECML/PKDD) men det är fortfarande långt ifrån den typ av studie som vi genomfört.

upphandlingar, vilken information går att utvinna, hur går den att kategoriseras och vilka analyser går att göra?
- En efterföljande delstudie (2) som kontrasterade det stora datamaterialet med en experimentell ansats för att försöka fånga professionens tolkningar av uttryckta förväntningar på policynivån genom att tillskriva dem en förmåga att värdera kostnader och nyttor.
- En tredje delstudie (3) i form av en intervjustudie med aktörer i socialtjänsten som varit delaktiga i upphandlingsprocesser av digitala stöd för kunskapsbaserad socialtjänst där fokus var på hur de beskriver upphandlingsprocessen.
- En fjärde delstudie (4) i form av en mixed method-ansats där den inledande delstudien bearbetades igen och kompletterades med en större enkätstudie och fokusgruppsintervjuer.

I kapitel 3 och 4 nedan så kommer fokus därför ligga på en beskrivning av empiriinsamling och metodval och metodologiska reflektioner och lärdomar i huvudsak. Medan kapitel 5 knyter ihop delstudierna med det övergripande analytiska ramverket och teoretiska och praktiska reflektioner och lärdomar hamnar i fokus.

3.1 Empiriinsamling och metodval

3.1.1 Delstudie 1 – Att studera upphandlingar

Tidigare studier om upphandling av digitala stöd för socialtjänsten är bland annat Lagsten & Anderssons (2018) studie om skärningspunkten mellan socialt arbete som är en nioårig longitudinell studie om kritiska frågor vid användningen av informationssystem inom socialt arbete och de presenterar flera intressanta aspekter ur ett intersektionellt perspektiv som belyser dimensioner som en obalans mellan sociala och systemiska konceptualiseringar och statistisk produktion för ansvarsskyldighet och kvalitetssäkring, men hur detta är relaterat till ett upphandlingsprocessperspektiv berörs inte. En annan relaterad studie är en kvalitativ (n=8) intervjubaserad studie av Kuoppamäki (2021) som fokuserar på upphandlingschefer, IT-chefer och chefer inom socialförvaltningen som hanterar utmaningar ur ett upphandlings-processperspektiv (Kuoppamäki, 2021). Denna studie är en liten (n=8) kvalitativ studie och håller sig nära ofta generiska steg i upphandling (planering och

kartläggning, upphandling, implementering och ledning) men identifierar hinder och utmaningar såsom, alla intressanta aspekter av offentliga upphandlingsprocesser inom socialtjänsten.

Det finns alltså tidigare forskning som behandlar aspekter och berör dimensioner av upphandling av digitalisering inom sociala tjänster (från forskning om digitalisering i allmänhet inom offentlig sektor till intressentanalyser av upphandlingsprocesser för informationssystem inom socialt arbete). Men som nämnts i inledningen visar bedömningarna av offentlig sektors informationssystem en hög andel misslyckanden inom offentlig sektor (Heeks, 2002; Dwivedi et al., 2015; Brown, 2015; Vilpponen, Grundström & Abrahamsson, 2020) vilket betonar vikten av ytterligare förståelse av sambandet mellan höga förhoppningar och låg värderealisering och upphandlingens karaktär och roll för olika specifika mål/ändamål.

I vårt fall har fokus varit de digitala informationssystem som socialtjänsten använder för sin dokumentation av arbetet med brukare och särskilt önskemål om systemens förmåga att stödja ”en mixad metod för att analysera vilken rollupphandling spelar för DSÄ-system som kan stödja en kunskapsbaserad socialtjänst”. Det handlar om möjligheter att registrera och ta ut information utifrån verksamheternas behov av kunskap. Frågor som är brännande aktuella i socialtjänsten runt om i landet med anledning av den nya socialtjänstlagen och till stor del obelysta.

Som nämnts tidigare består forskning om upphandling vanligtvis av fallstudier och en rimlig orsak är svårigheter att få tillgång till data om upphandling. Kommunerna måste offentliggöra upphandlingsdokument om de är allmänna och inte konfidentiella, enligt offentlighetsprincipen, vilket innebär att anbud, upphandlingsdokument och tilldelningsbeslut normalt sett ska offentliggöras omedelbart efter en sekretessprövning. Förfarandet för att ansöka om och ta emot upphandlingsdokument direkt från en kommun är vanligtvis snabbt och osäkert på grund av olika tillämpningar av sekretessreglerna. En större uppsättning upphandlingsinformation möjliggör avgränsning av upphandlingslandskapet.

Uppgifterna samlades in via en tjänst som heter Opic Analys, en databas som ägs av företaget Mercell som samlat in och för statistik om offentliga upphandlingar sedan år 2000. Syftet uppges vara att företag ska kunna få kännedom om

offentliga upphandlingar på sin marknad för att kunna se och jämföra dem och förbättra sina möjligheter att lägga vinnande anbud. I Opic Analays presenteras viss information om upphandlingarna direkt i databasen men man samlar också in dokumentation från upphandlande aktör. Anbud, protokoll och upphandlingsunderlag är i regel offentliga handlingar som myndigheten, i detta fall kommunen, är skyldig att lämna ut. Uppgifter som kan skada en leverantörs eller kommunens ekonomiska intressen kan vara sekretessbelagda. Ett exempel är uppgifter från en avbruten upphandling som kan påverka en ny upphandling. Myndigheten måste göra en sekretessprövning för att avgöra om delar av handlingen får lämnas ut eller behöver maskeras (döljas). Vårt initiativ "att hitta alla kommunala upphandlingar" är i detta fall avgränsat till socialtjänstens dokumentations- och ärendehanteringssystem (vidare SDÄ-system). Det saknas gemensam term för just dessa informationssystem, de kan kallas för socialtjänstens verksamhetssystem.

I sökningen utgick vi från de så kallade CPV-koderna (Common Procurement Vocabulary), ett klassificeringssystem som används vid EU:s offentliga upphandling för att standardisera beskrivningen av vad som upphandlas (varor, tjänster, byggentreprenader). Vi inkluderade alla upphandlingar som rörda CPV-kod 48 (Programvara och informationssystem) och 72 (IT-tjänster: konsulttjänster, programvaruutveckling, internet och support). Därefter kombinerades dessa CPV-koder med sökordet "Social", vilket gav 1059 upphandlingar. Efter att ha provat olika andra nyckelord (t ex kommun och socialtjänst), som visade sig termen ”social” var bra att utgå från. Sökordet "kommun" i kombination med CPV-koder resulterade i över 3 000 träffar, och sökordet "socialtjänst" endast i cirka 50-tal träffar (vilket var en för snäv sökning eftersom alla relevanta kända upphandlingar av SDÄ-system inte dök upp). Sökningen var således CPV-koderna och "social". Tidsperiod angavs inte i de första sökningarna men motsvarar alla sökträffar som finns i databasen.

Sedan rensades upphandlingar som inte involverade kommunala socialtjänster bort, vilket resulterade i 257 upphandlingar. Från denna lista togs mycket specifika system, dvs. för administration eller avvikelsehantering, planeringsverktyg och IT-stöd, bort. Slutligen exkluderades initiativ som endast bestod av "Request for Information" (RFI), dvs. steget före upphandling, vilket resulterade i en slutlig lista med 129 upphandlingar.

För att kunna kartlägga de 129 upphandlingarna exkluderades upphandlingar före 2012 eftersom diskussionen om kunskapsbaserat socialt arbete och digitaliseringens roll för dokumentation-till-data har blivit allt tydligare det senaste decenniet, vilket kulminerade med den nya socialtjänstlagen. Således kan upphandlingskrav på SDÄ-systems förmågor inom datainsamling och databehandling baserad på ärendedokumentation förväntas under denna period. Ursprungligen var tidsramen för analysen 2012–2022. Detta förlängdes i den slutliga kodningen för att omfatta alla relevanta upphandlingar.

Därefter extraherades egenskaper direkt från databasens första sida och tillgängliga dokument i projektet för att beskriva upphandlingarna baserat på vissa nedladdade, genomlästa och sökta med termer som indikerar krav eller texter gällande stöd för dokumentation-till-data i SDÄ-system. För jämförelsens skull kodades även kategorier av mer juridisk (stöd för gallringsärenden) eller teknisk karaktär (integration med andra offentliga system). Beskrivande informationskategorier såväl som dokumentation-till-data-kategorier söktes i dokumentationen kopplad till respektive upphandling i Opic och kodas i Excel. Vissa kategorier är lätta att se (kan läsas direkt på databasens första sida), medan andra kräver djupdykning och noggrann läsning av specifika dokument (se resultat). Informationen om varje upphandling varierade avsevärt och att hitta information var en iterativ process. Tre projektmedlemmar delade upp arbetet och utförde det troligen med viss variation.

För att validera resultaten arbetade ytterligare en projektmedlem igenom databasen och dokumenten igen. Detta för att underlätta konsekvens i kodningsprocessen. För att öka materialet förlängdes tidsramen till 2012-2024 i den andra kodningsprocessen. I den andra kodningen identifierades nya och exkluderades några mer renodlade RFI och dubbletter, den slutliga listan består av 133 upphandlingar. Fler förekomster av kvalitetskategorier hittades eftersom kodningen nu noggrant inkluderade alla upphandlingsdokument, inte bara kravspecifikationer eftersom dessa endast fanns i 56 % av upphandlingsdokumentationens arkiv/mappar/zip-filer. Ett inkluderande tillvägagångssätt tillämpades i sökandet efter önskemål om dokumentation-till-data i kravspecifikationer och andra dokument.

För att fånga en övergripande förekomst av kommuner som upphandlar DSÄ-system förlängdes tidsramen till 2000–2024 (kodning av beskrivande och kvalitetskategorier 2012–2024). För att dubbelkolla kommuner som inte förekommer i Opic Analyse identifierades databasen Publiq som liknar Opic Analyse och genomsöktes med samma strategi för tiden 2000–2024. Ett litet antal upphandlingar hittades, vissa ej inkluderade i Opic Analyse utan märkbar anledning, ett fåtal tillkom eftersom då de inkluderade termen social, utan endast termen omsorg. Resultaten baseras på träffarna i Opic. Den varierande karaktären i tillgänglig upphandlingsinformation överskuggar möjliga variationer i de beskrivande och kvalitetskategorierna på grund av ett fåtal ytterligare upphandlingar.

Sammanfattningsvis visade delstudie 1 att det går att identifiera generella mönster av vikt för förståelsen för upphandlingsprocesser av digitala stöd men att det kräver en hel del arbete. Den stora variationen i dels tillgång till dokumentation och vidare de stora olikheterna kring utformning och innehåll i den tillgängliga dokumentationen gör slutsatserna osäkra. Är dokumentation från upphandlingar en bra källa för at analysera kommunens behov och önskning gällande dokumentation-till-data i DSÄ-system? Arbetet kräver god insikt i den specifika kontexten för att kategorier ska kunna skapas och vägleda analysen. Arbetet med delstudie 1 pendlade dessutom mellan fyra olika individer (en erfaren utredare inom ett kommunförbund, en erfaren utredare vid Socialstyrelsen, en nyrekryterad doktorand med erfarenhet av socialt arbete och den statistiker och systemutvecklare). Vår förhoppning är att den här typen av studie ska kunna replikeras i med andra dataset för utökad förståelse och delstudie 4 (som redogörs för senare) är ett exempel på ett sådant fortsatt arbete. Vi argumenterar för att vi behöver försöka skapa större empiriska underlag för att på så sätt hitta mönster över olika upphandlingsprocesser av digitala stöd inom socialtjänsten och att det är komplicerat men görbart. Delstudie 1 är ett ambitiöst försök som påvisar svårigheter och fallgropar och som förhoppningsvis kan vägleda kommande studier i möjliga tillvägagångssätt.

3.1.2 Delstudie 2 – Att förstå professionsbedömningar

Som en kontrast och spegling till arbetet med upphandlingsmaterialet så genomfördes en delstudie med fokus på hur professionen (i det här fallet socialarbetare) kan synliggöras tydligare i bedömningar av uttryckta

förväntningar på digitala stöd. Bakgrunden till den studien är att i upphandlingsprocesser (vilket berörs i den tredje delstudien nedan) så återfinns professionen oftast bara i en slags behov- och kravfångstfas efter att beslutet om ”digitalisering” redan fattats. Idégenereringen sker så att säga någon annanstans och initiativen till ”digitalisering” kommer sällan från professionerna själva. Syftet med delstudie 2 var således att prova en ansats där professionen ges plats och tolkningsföreträde att själva bedöma kostnader och nyttor av digitala initiativ och investeringar. Tidigare studier har visat att professioner inom välfärden sällan tillskrivs professionell kompetens när det gäller berättelser om vad digitalisering ska och kan ge för möjligheter (Gidlund & Sundberg, 2021). Delstudie 2 tar därför sin utgångspunkt i begreppet ’the competent practitioner’ (Greenbaum & Kyng, 2020) som betonar professionens förmåga att reflektera över vad digitalisering kan ge och utvärdera resultatet av digitala initiativ.

Det kombineras sedan med en s k kostnad-nytto analys som ett analytiskt ramverk för att avtäcka och fånga professionens reflektioner kring kostnader och nyttor med digitala investeringar och inspirerades av en studie av Vo-Thanh et al. (Vo-Thanh et al., 2022). Studien tog avstamp i att digitalisering ofta förs fram som effektivitets- och produktivitetsökande i fast food-industrin men att få studier hade gjort liknande analyser i fine dining- industrin och lät därför ett antal Michelin-krögare göra bedömningar av kostnader och nyttor. Det mönster som framträdde var att de snarare även lyfte kostnader (såsom förlust av gästrelationer och möjlighet att utöva det upplevelse- och relationellt-baserade arbete som de menade att fine dining i grunden handlade om). I delstudie 2 använde vi samma grundtanke, att professionen har en förmåga att bedöma såväl kostnader som nyttor och att socialtjänstekontexten också i större utsträckning har relationella aspekter och på samma sätt kan behöva lyfta dessa som komplement till automatisering och effektivitetsaspekter.

Tidigare studier har visat att många digitaliseringsinitiativ ägnas just åt produktivitet och effektivitet (Heidlund & Sundberg, 2023) medan man sällan kombinerar ett kostnads- och nyttoperspektiv där både kostnader och fördelar identifieras av och reflekteras kring av den berörda professionen. Som sådan var ambitionen med delstudie två att bidra både metodologiskt och empiriskt med en ökad förståelse för hur digitaliseringsberättelserna riktade mot socialt arbete förstås genom ett försök att använda sig av en metod som överskrider utopiska

(låga kostnader och höga fördelar) och dystopiska (höga kostnader och låga fördelar) spänningar.

För att fördjupa förståelsen av hur digitaliseringsidéer omsätts i praktiken och för att överskrida de ofta polariserade berättelserna om antingen utopiska eller dystopiska resultat använde vi därför en modifierad version av kostnads-nyttoanalys (se tabell 4 nedan). Där utopiska berättelser kopplas till låga kostnader och höga fördelar och dystopiska till höga kostnader och låga fördelar, och de två andra positionerna betraktas som ambivalenta.

	High costs	Low costs
High benefits	Ambivalent	Utopian
Low benefits	Dystopian	Ambivalent

Tabell 2: Professionsbedömningar av kostnader och nyttor

För att då lösgöra berättelser om digitalisering ur de två positionerna utopi (låga kostnader och höga nyttor) och dystopi (höga kostnader och låga nyttor) så använde delstudien en tvådelad metod. Först konstrueras en uppsättning vinjetter, eller scenarier, baserat på politikers formulerade digitaliseringsmål och visioner för sociala tjänster. Därefter tillämpas dessa scenarier i intervjuer med socialtjänstpersonal, vilket fungerar som en grund för professionella diskussioner om digitaliseringen av sociala tjänster. Ambitionen var att vinjetterna skulle fungera lösgörande och att de mer ambivalenta positionerna skulle framträda tydligare där professionens kompetens också skulle synliggöras.

Vinjettmetodik

I studien använder vi vinjettmetoden för att utforska hur socialarbetare tolkar och reagerar på dominerande politiska visioner om digitalisering. Vinjetter, definierade som korta, hypotetiska scenarier, har använts i stor utsträckning i kvalitativ forskning för att få fram fylliga, reflekterande svar från deltagarna när de diskuterar komplexa, värdeladdade eller politiskt känsliga frågor (t.ex. Aujla, 2020; Aujla, 2021, Bain 2023, Cheah & Koay 2022). I denna studie användes vinjetterna, som var förankrade i faktiska politiska berättelser och politisk diskurs, som en uppmaning i intervjuer, vilket gjorde det möjligt för deltagarna

att engagera sig i dessa visioner utan att bli ombedda att direkt positionera sig inom eller emot dem.

Vinjettmetoden valdes för dess potential att uppmuntra diskussion och kritisk reflektion i intervjuer, särskilt kring ämnen som är svåra att ta upp direkt. Som Aujla (2020, 2021) visar i sitt arbete om polisens reaktioner på hedersrelaterat våld och tvångsäktenskap, tillåter vinjetter respondenter att reflektera över institutionell logik, etiska spänningar och sociala normer samtidigt som de bibehåller en viss distans till sin egen identitet eller levda erfarenhet. Detta underlättar både öppenhet och djup i deltagarnas svar.

I linje med dessa studier utformades vinjetterna i denna forskning för att presentera troliga framtidsutsikter härledda från politiska visioner om digital transformation. Dessa vinjetter fungerade som kognitiva och emotionella medlare och framkallade inte bara deltagarnas tolkningar och utvärderingar, utan också deras normativa inriktningar, antaganden och föreställda alternativ.

Skapandet av vinjetterna

När vi skapade scenarierna, med hjälp av vinjetter, använde vi politikers berättelser och visioner kopplade till digitaliseringen av socialtjänsten. Här strävade vi efter att skapa scenarierna utifrån de vanligaste berättelserna i den offentliga debatten och därför utgick vi från tre politiker med ansvar för digitalisering och socialtjänst samt Sveriges statsminister. Socialtjänsten är ett debatterat politikområde i Sverige och har varit det i många år, och debatten har kulminerat med lanseringen av den nya socialtjänstlagen den 1 juli 2025 (SFS 2025:400). Den nya lagen innebär att socialtjänsten i större utsträckning ska arbeta förebyggande, de ska vara lättillgängliga, ha möjlighet att ge insatser utan behovsprövning, planera insatser inom alla verksamhetsområden, vara kunskapsbaserade, främja jämlika och jämlika levnadsvillkor, ha ett tydligare barnrättsperspektiv och fokusera på att individer ska leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (SFS 2025:400). Utöver detta kommer socialtjänsten att få ett nytt uppdrag som innebär att ett brottsförebyggande ansvar, numera socialtjänsten tjänster kommer att förebygga och motverka brottslighet. Det vi har gjort är att vi i de politiska berättelserna och visionerna kopplade till den förändrade socialtjänstlagen har sökt efter kopplingar till digitalisering. Valet av de tre ministrarna baseras på att de gemensamt ansvarar för socialtjänst,

digitalisering och, som statsminister, är landets högsta politiska ledare. Camilla Waltersson Grönvall tillhör Moderaterna och är socialminister. Erik Slottner tillhör Kristdemokraterna och är civilminister men ansvarig för digitalisering. Statsminister Ulf Kristersson tillhör också Moderaterna. Alla politiker har haft sina poster sedan valåret 2022 då regeringen tillträdde. Eftersom scenarierna snarare är en bakgrund till intervjusamtalet med socialarbetarna kommer vi inte att gå in på detaljer om hur de skapades.

Utvecklingen av vinjetter följde en iterativ process i flera steg. Först analyserades viktiga politiska tal (dvs. policyuttalanden) om sociala tjänster och digitalisering för att identifiera dominerande teman, metaforer och föreställda framtider. En sammansatt vinjett konstruerades sedan för att återspegla en stiliserad men trovärdig politisk berättelse om digital transformation. Inspirerad av Kourgiantakis et al. (2023) var noga med att säkerställa att vinjetten var tillräckligt tvetydig för att inbjuda till flera tolkningar samtidigt som den förblev förankrad i igenkännbara diskursiva element.

Vinjetterna utvecklades som en del av ett kvalitativt och kritiskt tillvägagångssätt för att utforska visioner om digitalisering i samband med den svenska välfärdsomvandlingen. De är förankrade i socialtjänstlagen från 2025 (SFS 2025:400) och Sveriges nationella digitaliseringsstrategi för den offentliga sektorn. Vi använder två olika typer av vinjetter, både visionära och mer realistiska scenarier. De mer realistiska är utformade för att återspegla hur viktiga ambitioner, såsom ökat förebyggande arbete, tillgänglighet, rättssäkerhet och kunskapsbaserad praktik, kan samverka med digitaliseringstekniker inklusive AI och dataanalys. De mer visionära vinjetterna syftar inte till att presentera konkreta eller sannolika scenarier. Istället är de utformade som visionära uppmaningar som framkallar etiska spänningar, ideologiska underströmmar och tolkningsmässig öppenhet. Med utgångspunkt i kritisk vinjettmetodik (Aujla, 2020; 2021; Sabatini, 2023; Kourgiantakis et al., 2023) fungerar vinjetterna som diskursiva verktyg för att framkalla normativ reflektion, utmana dominerande antaganden och låta deltagarna engagera sig i föreställda framtider där vård, teknologi och styrning möts. De blandar medvetet realism med spekulation för att väcka tanke, inte beslutsfattande, vilket gör det möjligt för forskningsdeltagarna att uttrycka hur de känner, vad de fruktar och vad de hoppas på. Vinjetterna finns i bilaga ett.

Val av fall och användning av vinjetter under intervjuer

Under intervjuerna presenterades vinjetterna som korta skriftliga berättelser. Deltagarna ombads sedan att svara fritt, med vägledande frågor som: "Hur tolkar du scenariot?", "Vad innebär denna framtid för dig eller ditt dagliga arbete?" och "Vilka perspektiv eller realiteter saknas i denna vision?". Detta öppna format gjorde det möjligt för deltagarna att projicera sina egna erfarenheter, kritisera den politiska diskursen och formulera alternativa föreställningar. I linje med Bain (2023) strävar denna studie efter att gå bortom passiv respondenttolkning genom att uppmuntra berättande, reflexivitet och motberättelser. Snarare än att behandla vinjetten som en statisk artefakt, behandlades den som en aktiv plats för engagemang – där dominerande berättelser kunde ifrågasättas, utvidgas eller motarbetas.

Identifiering av intervjudeltagare

Valet av respondenter baserades på att respondenterna (i) bör vara professionella socialarbetare, (ii) ha mer än tre års arbetslivserfarenhet, (iii) ha erfarenhet av digitala lösningar inom sitt yrke. Vi använde oss av ett snöbollsurval och inledde med en intervju med en socialarbetare med över trettio års erfarenhet och med erfarenhet av olika digitaliseringsinitiativ under de tidsperioden. I slutet av den intervjun bad vi respondenten att ge förslag på andra socialarbetare som hen kände till med liknande erfarenheter och det upprepades i slutet av varje intervju. Sammantaget intervjuades x personer vilket inte är ett stort antal respondenter men syftet var inte heller att skapa underlag för generaliseringar utan att prova en metodologisk ansats och undersöka hur den fungerar i relation till att tillskriva socialarbetare en position av kompetens att bedöma kostnader och nyttor med uttrycka digitaliseringsberättelser.

Sammantaget så fungerade ansatsen i delstudie två mycket väl. Respondenterna reflekterade även själva över att de hade åsikter och erfarenheter som var relevanta för att diskutera för- och nackdelar med uttryckta förväntningar på digitalisering av socialtjänsten. Vinjetternas konstruktion med möjligheter till både utopiska och dystopiska positioner gav att respondenterna sällan stannade vid den typen av enkla polariseringar utan i stället resonerade och reflekterade över olika positioner på en sådan skala. Vi kommer att återkomma till slutsatserna i relation till det övergripande analytiska ramverket men ur ett

metodutvecklingsperspektiv menar vi att den valda ansatsen med fördel kan upprepas och vidareutvecklas. Den gav vid handen att den diskursiva nivån relaterades till professionspraktiken och samtliga s k misslyckande faktorer framträdde: att förväntningarna balanserade (unrealistic expectations), att det inte längre begränsades till ett s k IT-projekt utan i större utsträckning relaterades till verksamhetsförändring (limited scope), att kulturella barriärer (cultural barriers) framträdde när professionen tillskrevs kompetens att reflektera över och bedöma värdet av tänkta digitaliseringsinitiativ eftersom de ofta återkom till att de inte såg sig själva som kompetenta när det gäller digitalisering inom socialtjänsten fastän de insiktsfullt kunde diskutera de olika vinjetterna.

3.1.3 Delstudie 3 – Generell praktik och specifik kontext

Delstudie 3 inleddes som en intervjustudie där ett urval av kommuner kontaktades och respondenter med erfarenhet av upphandlingsprocesser inom socialtjänsten identifierades. En enklare intervjuguide konstruerades (bilaga x) och x antal intervjuer genomfördes. Delstudie tre följde på så sätt den ursprungliga projektplanen där ett antal case-studier skulle genomföras och inledas med intervjuer. Intervjustudien var så att säga ganska förutsättningslös och instrumentell för att börja ställa frågor om hur respondenter med erfarenhet av upphandlingsprocesser av digitala stöd i socialtjänsten beskriver sina erfarenheter. Det fanns alltså inget specifikt deduktivt ramverk eller någon hypotes i grunden för delstudie tre.

När materialet från delstudie tre analyseras i relation till de övriga delstudierna så framträdde dock en intressant aspekt: - det föreföll som att upphandlingsprocessen var genomarbetad och följde en traditionell process med fokusgrupper och krav- och behovsfångst som användes i många andra upphandlingssammanhang. Men när det gäller just digitaliseringsinitiativ så (i) omgärdades upphandlingen av ett antal begränsande ramar såsom att avtalet löpte ut och man måste ha en digital lösning eller att de regulatoriska ska-kraven fick företräde och verksamhetskritiska ska-krav därför fick omvandlas till bör-krav, samt att (ii) digitaliseringsinitiativ i många fall handlade om en i grunden ganska genomgripande verksamhetsförändring (såsom kunskapsdriven socialtjänst) men upphandlingsprocessen kom att handla om digitala lösningar där verksamhetsförändringsstöd i stället blev till verksamhetsanpassning till existerande utbud av digitala lösningar. Upphandlingsprocessen präglades också

av en rad osäkerheter (iii) som kunde kopplas till att upphandling av digitala verksamhetssystem hade karaktären av "sällan-upphandling". I de flesta hade det gått lång tid mellan sedan den senaste gjorda upphandlingen av ett digitalt verksamhetssystem gjordes. Som en konsekvens av detta kom flertalet organisationer att initialt sakna resurser, kompetens och marknadskännedom för att ta sig an en sådan omfattande, socialt- och tekniskt komplex upphandling som upphandlingen av digitala verksamhetssystem utgjorde.

Att parallellt arbeta med flera olika metodologiska ansatser stärkte och påverkade en i grunden ganska enkel delstudie och aspekter av upphandlingsprocessen som annars kanske inte skulle uppmärksammats om analysen inte kombinerats med de andra delstudierna framträdde i materialet. Återigen, inte som generaliserbara resultat, men som aspekter som förtjänar fler studier i relation till upphandling av digitala stöd i särskild känsliga kontexter där digitalisering förväntas stödja välfärdsprofessioner samtidigt som traditionella upphandlingsprocesser har en form där dessa inte uppmärksammas. I relation till delstudie två ovan så blir ramar framträdande medan det diskursiva och tolkande av förhoppningar och förväntningar knutna till digitalisering inte ges utrymme på samma sätt. Praktiken blir så att säga begränsad och det utrymme som ges relateras mer till s k IT-projektavgränsningar (limit of scope) och att kulturella skillnader inte tas till vara (cultural barriers) vilket är redan identifierade misslyckandefaktorer.

3.1.4 Delstudie 4 – Digitalisering som stöd för kunskapsbaserad praktik

Den fjärde delstudien hade slutligen ett tydligare fokus på digitalisering som stöd för en kunskapsbaserad praktik i socialtjänsten. I den offentliga diskursen förs ofta föreställningar fram om att socialtjänsten, liksom den offentliga sektorn i allmänhet, är ett sammanhang där olika former av vad som ofta samlas under idén om att utnyttja s k artificiell intelligens (ett samlingsnamn för maskininlärning av stora datamängder och automatiserade beslutstöd) för att förbättra kvalitet, beslutsfattande, rättssäkerhet, säkerhet och effektivitet (se t.ex. The Apply AI Strategy, 2025). Det finns dock också studier som ifrågasätter på vilket sätt artificiell intelligens är "intelligent" och "omtänksam" (Togni et al., 2021) och i delstudie fyra ville vi fördjupa oss i idén om intelligens inom socialtjänsten genom att fokusera på kunskapsbaserad socialtjänst som stöds av

(digitala) verksamhetssystem och datadrivna metoder. Anledningen till att fokusera på dataproduktion och informationsanvändning som grund för kunskapsbaserat socialt arbete i stället för artificiell intelligens är enkel, artificiell intelligens behöver bra datamängder för att vara intelligent på ett kontextuellt sätt.

I delstudie fyra presenterar vi därför en mixad metod för att analysera vilken roll upphandling spelar för att DSÄ-system som ska kunna stödja en kunskapsbaserad socialtjänst. Syftet med studien är att illustrera komplexiteten i att skapa strukturerad och ändamålsenlig dokumentation som gör det möjligt och meningsfullt att sammanställa mer information för kunskapsutveckling och en kunskapsbaserad välfärd.

Insamling av empiriskt material

Upphandlingar studerades genom dokumentanalys av 125 annonserade upphandlingar av verksamhetssystem för socialtjänsten mellan 2012 och 2024 i databasen Opic Analyse (som även redovisas till viss del i delstudie 1 ovan).

Kommunernas åsikter inhämtades via en kommunal enkät om förutsättningar, förmågor och kompetens i verksamhetssystemen, vilken besvarades av 489 personer i 279 kommuner. Respondenterna består av personer i kommunerna som vid studiens genomförande var ansvariga för rapportering till Socialstyrelsens register. 83 procent av respondenterna uppgav att de hade haft det nuvarande systemet i över två år. De som svarade på enkäten hade, utöver att rapportera till Socialstyrelsens register, en eller flera av följande uppgifter: göra konfigurationer; strukturera data; sammanställa/aggregera data och formulera krav för upphandling. De 16 procent som inte hade någon av dessa uppgifter svarade inte på enkäten.

I separata dialoger med de olika leverantörerna av operativsystem inhämtades deras synpunkter på systemens förutsättningar och kapacitet. Vidare inhämtades deras behov och synpunkter på kommunernas kompetensbehov i samband med det nya socialtjänstens dataregister och strukturering av information i syfte att främja datadriven kunskapsutveckling. Genom en gruppintervju med 15 kommuner, med olika operativsystem, fördjupade vi vår förståelse för praxisen

när det gäller rapportering och strukturering av information och bearbetning av data i bredare bemärkelse.

En workshop hölls också med dem om hinder och möjligt stöd för utveckling inom området. En separat referensgrupp bestående av personer med både goda tekniska kunskaper om operativsystem och kunskap om socialtjänstens behov av att strukturera data inför ett nytt register och ökad kunskapsutveckling har bistått Socialstyrelsen med att ge underlag för de olika datainsamlingarna och tolka dessa resultat.

När man väger samman materialet så blir det tydligt att de digitala systemen har brister men också att de till viss del är outnyttjade, att det finns möjligheter som inte används som skulle kunna stödja ett mer kunskapsbaserat arbete. Vilket antyder att det blir för begränsat att prata om digitala stöd för kunskapsbaserat arbete utan att det också handlar om en förändring av arbetssätten. Vilket i sin tur kan kopplas till att diskursen om socialtjänstens digitalisering i för stor utsträckning vilar på tankar om IT-stöd och IT-projekt (limited scope) för att relatera till det övergripande analytiska ramverket.

Att öka utnyttjandet kostar även tid och pengar och det drabbar i huvudsak små kommuner men verksamhetsförändringen är nödvändig om socialtjänsten ska kunna arbeta mer kunskapsbaserat. Det är så att säga inte en digitaliseringsfråga enbart utan en verksamhetsfråga och då behöver resurser (tid och pengar) relateras till nyttan för socialtjänstens möjligheter att uppnå det värde som ska tillfalla de som behöver stöd.

Vidare går det att se tendenser till att tillgången på (rå-)data kan ge inlåsningseffekter på systemmarknaden vilket ger att det är både riskabelt (beträffande data) och dyrt att byta system. Den typen av inlåsningseffekter kan i sin tur påverka upphandlingsprocessernas handlingsutrymme vilket behöver diskuteras på en övergripande nivå för upphandling av digitalisering i socialtjänsten specifikt men troligtvis för offentlig sektor i många andra sammanhang också.

4 Resultat och lärdomar

Som nämnts i introduktionen så är upphandling av digitalisering i offentlig sektor ett område där det efterfrågas fler studier. Både för att förstå upphandling som en aspekt av att förstå (i) när digitalisering lyckas eller misslyckas men också för att bättre förstå (ii) upphandlingsprocessen av ”digitalisering” i sig. Det här forskningsprojektet har dessutom placerat de här frågorna i en specifik kontext, upphandling av digitala stöd för en (iii) kunskapsbaserad socialtjänst, vilket i sig är en unik del av offentlig sektor med tanke på att socialtjänsten ska finnas till för alla människor i samhället som av olika skäl kan behöva stöd för att kunna leva ett tryggt och självständigt liv och för att barn och unga ska få en bra start i livet. Det är alltså individer som ofta befinner sig en situation där de är särskilt utsatta och där det således är extra viktigt att våra gemensamma resurser hushålls med på bästa sätt, vilket givetvis också bör gälla investeringar i digitala lösningar. Så det här forskningsprojektet har på så sätt ett fjärde perspektiv, (iv) digitalisering i särskilt samhällskänsliga verksamheter. Det här fjärde perspektivet lyfts sällan ur ett verksamhetsperspektiv utan brukar ofta diskuteras ur ett individperspektiv såsom digitalt utanförskap, digital exkludering eller digital kompetens vilket är ett stort forskningsfält i sig.

Vi har här i stället valt att fokusera på hur digitalisering tar plats i socialtjänsten som verksamhetsstöd och framför allt hur digitalisering ska kunna bidra till att socialtjänsten ska vara mer kunskapsbaserad och på så sätt rättvis och jämlik. Det är en lite annorlunda ansats som inte lyfts så ofta inom digitaliseringsforskning men som behöver stärkas när förväntningarna och förhoppningarna på vad digitalisering ska kunna ge alltmer även placeras inom välfärden (vård, skola och omsorg). Tidigare forskning som diskuterar skillnaderna mellan digitalisering i offentlig och privat sektor (Rocheleau & Wu, 2002; Ford, 2011) lyfter aspekter såsom målgrupp, affärsmodeller och politisk styrning men det saknas studier som lyfter huruvida digitalisering i offentlig sektor (eGovernment) t.ex. minskar fattigdom eller ger mer rättvist stöd (Tabasum et al., 2024). Vi kommer inte att kunna svara på den typen av kausalitet men vi vill lyfta de sociala och politiska kontextuella aspekterna i relation till digitaliseringsforskning.

4.1.1 Att köpa välfärdsdigitalisering

Digitalisering förbinds ofta, på samma sätt som industrialisering, med effektivisering vilket flera studier har visat (se bland annat Sundberg & Heidlund, 2023). Det förklaras bland annat med att utveckling av digitala lösningar har en historisk placering i kontexter som produktion av varor eller planering av försvarsinsatser (Berner, 1999). I de sammanhangen är effektivisering centralt och det har förstås påverkat hur digitala teknologier designats och premierats. I det här projektet så har förhoppningar och förväntningar på digitalisering färdats till en på många sätt väldigt annorlunda kontext, en verksamhet inom svensk välfärd som uttrycker att den ”ger stöd genom hela livet” till ”alla som kan behöva en hjälpande hand” (Socialstyrelsen, Om socialtjänsten). Det innebär att andra förhoppningar behöver få ta plats, effektivitet och hushållande av våra gemensamma resurser är givetvis också närvarande, men transparens, professionalitet, rättvisa och demokrati tillkommer och ställer andra krav på välfärdsdigitalisering. Här behöver digitaliseringsforskningen tillföra, eller kanske återinföra[6], sociala och politiska aspekter av teknikutveckling.

I det här projektet har det inneburit att det varit centralt att ständigt relatera upphandling av digitala stöd till möjligheter att stötta en kunskapsbaserad praktik i Socialtjänsten. Att Socialtjänsten med hjälp av digitaliseringens möjligheter att samla in och ordna information ska kunna erbjuda stöd på ett så transparent och rättvis sätt som möjligt. Inte för att bevaka eller kontrollera (vilket också varit förknippat med digitalisering som ett arv från produktion och försvar) utan för att analysera och lära och få syn på sin egen profession och verksamhet.

Det framträdde tydligt i delstudie två när professionen tillskrevs kompetens att själva bedöma kostnader och nyttor med digitalisering. De återkom ofta till reflektioner som betonade utsattheten hos de som behöver stöd och vikten av att digitalisering inte får missbrukas. De var inte riktigt säkra på hur det skulle göras men de var säkra på att det måste göras och letade hela tiden efter sätt att

[6] I digitaliseringsforskningens början var de sociala, juridiska och politiska aspekterna centrala då ämnet har sin grund i den s k kameralvetenskapen som fokuserar på att organisera den statliga makten och omsätta den i handling på bästa sätt. Se Ivanov, K., (1984) Systemutveckling och ADB-ämnets utveckling, Rapport LiU-IDA-R-84-1, Linköpings universitet

beskriva det. De pratade ofta om att handläggaren måste ”lägga sista handen” när det erbjuds digitala stöd, det får aldrig bli upp till tekniken att avgöra insatser eller stöd. Om så inte sker så menade de att det fanns stora risker med digitalisering i socialtjänsten.

Deras reflektioner aktualiserar en nygammal utmaning när det gäller digitalisering, att digitalisering ”reduceras till en samling ’tekniker och metoder’ och förlorar sitt ursprungliga samhällsvetenskapliga innehåll” (Ivanov, 1984:3). Teknikutveckling och införandet av olika tekniska lösningar är inte politiskt eller socialt neutrala, de är inte enbart formaliserade och logiska system och kan inte tömmas på vare sig historia eller innehåll vilket dock ofta sker när vi blandar ihop information med data (vilket påtalades redan 1993 av Börje Langefors). Just den samhällsvetenskapliga grunden, att den information som lagras, hanteras och används för att stötta kunskapsbaserade praktiker är central för legitimiteten och förtroendet när vi köper välfärdsdigitalisering behöver således uppvärderas.

I den samhällsvetenskapliga grunden återfinns också ambivalensen som i sin tur kräver professionskompetens för att dystopiska och utopiska ska kunna villovägar hanteras.

4.1.2 Ramar, praktik och diskurs

Genomgående i det här projektet så har vi rört oss mellan de ramar som omger upphandling av digitalisering i offentlig sektor, den professionspraktik där värdet görs/borde göras och den diskurs där alla förväntningar, förhoppningar och farhågor om digitaliserings återfinns. Det de olika delstudierna visat är att *ramarna* ofta skapar begränsningar som inte diskuteras i den utsträckning de borde. För det första så placeras (i enlighet med tidigare studier) upphandling av digitala stöd i en kontext som antyder att det handlar om IT-frågor istället för en genomgripande verksamhetsförändring (limit of scope). Det pratas om som ett avtal för ett IT-stöd som går ut eller ett system som behöver uppdateras. Det fokus upphandlingsprocessen får går att beskriva som för snävt där verksamhetens mål (utöver enkla mått som effektivitet) inte ges tillräcklig plats. För det andra så framstår det som att upphandlingsprocesserna inte initieras utifrån ett verksamhetsbehov och i den ofta väl genomarbetade upphandlingsprocessen omförhandlas därför ska-krav ur ett verksamhetsperspektiv till bör-krav. Lagar och regelverk kring data- och

informationshantering ges företräde och förhoppningar kring verksamhetsutveckling hamnar i bakgrunden. För det tredje så, även om förutsättningar för systemstöd för en kunskapsbaserad praktik finns, så är de delvis outnyttjade. Vilket återigen antyder att när socialtjänsten digitaliseras så tappar man ibland fokus på vad dataset och information ska användas till. Om förhoppningar som socialtjänstens digitalisering bland annat ska leda till ett bättre stöd för en transparent, rättvis och kunskapsbaserad praktik så bör de aspekterna av verksamhetsutvecklingen också få en mer uttalad plats i upphandlingsprocesserna.

I någon mån framstår det som att professions*praktiken* inte ges tillräckliga förutsättningar för att översätta idéer om digitala stöd för en kunskapsbaserad praktik till den egna kontexten. Något överdrivet så skulle det gå att beskriva som att de snarare devalverar sin egen profession till förmån för någon slags digital kompetens. Det här tangerar också styrningen av digitaliseringsinitiativ (poor governance) där professionerna ges intrycket av att det handlar om en slags modernisering i form av ökad teknikutveckling i stället för stärkta förutsättningar för socialtjänsten att utföra sitt uppdrag. Ledningen och styrning är en viktig aspekt av ifall digitaliseringsinitiativ lyckas eller ej och här vilar ett ansvar att förtydliga att digitalisering ska utgå från professionen. Om professionen i sig inte arbetar med sammanställning av information och de möjligheter det ger till mer transparent och rättvis socialtjänst så ska det inte ses som en digitaliseringsfråga i huvudsak utan som en professionsfråga.

Slutligen, när det gäller *diskursen* som omger digitaliseringen av socialtjänsten så relateras det tydligt till orealistiska, eller snarare missvisande förhoppningar (unrealistic expectations) vilket också är en faktor för huruvida digitaliseringsinitiativ lyckas eller ej. Som nämnts ovan så förbinds ofta digitalisering (i en förenklad mening) till föreställningar om effektivisering och automatisering. Den kommande demografiska utmaningen upprepas ofta som anledning (färre måste kunna göra mer) och effektivisering och automatisering (de få ska få stå mycket stöd att de kan göra mer) som en lösning. Men någonstans här försvinner andra aspekter av vad digitalisering kan erbjuda. Såsom att kunna hantera stora informationsmängder och skapa förutsättningar för analys och gemensamt lärande utanför den egna erfarenhetsbasen. Det kan i sig säkerligen ibland leda till såväl effektivisering som automatisering men när

det gäller välfärdens digitalisering så bör inte målbilden förenklas till att enbart överta den typen av målbild. Om de uttryckta förhoppningarna blir missvisande så blir det svårt för professionerna att värna om och vidareutveckla de egna verksamhetsspecifika målbilderna (såsom transparens och rättvisa). Här vilar det ett ansvar på de som driver och förmedlar en förenklad diskurs.

4.1.3 Att studera upphandling som en aspekt av huruvida digitalisering lyckas eller inte

Som nämnts tidigare så finns det få studier som fokuserar på upphandling som en aspekt av offentlig sektors digitalisering och ännu färre i relation till huruvida digitalisering lyckas eller inte. Föreliggande studie har inte haft som ambition att finna statistiskt säkerställda kausalsamband däremellan men däremot att söka olika sätt att studera relationen däremellan.

Tidigare studier har lyft i huvudsak fyra faktorer som leder till att digitaliseringsinitiativ misslyckas; orealistiska förväntningar, att förändringen kommuniceras som ett IT-projekt, att styrningen och ansvaret halter och att kulturella barriärer underskattas. Vi valde att kombinera dessa med tre olika analytiska nivåer: ramar, praktik och diskurs. Det som framträder i vårt material är att kombinationen av faktorer och nivåer varit konstruktiv och om vi leker med enskilda kombinationer så skulle framför allt tre kunna lyftas.

Ramar & styrning och ansvar

Om upphandling av digitaliseringsinitiativ styrs som andra och oftast enklare former av upphandlingar så verkar det finnas en tendens att verksamhetsmålen tenderar att hamna i skymundan. Många upphandlingar av digitala stöd begränsas då av att de börjar i en ände av att t.ex. avtalet för ett system går ut och hur ambitiös och förankrad upphandlingsprocessen än är så förlorar den målet i sikte. Det gör i sin tur att styrningen och framför allt ansvarsutkrävandet av hur väl upphandlingen leder till att verksamheten får anpassade digitala stöd och att en värderealisering sker begränsas. Det är svårt att styra och följa huruvida en investering i digitala lösningar leder till en värderealisering i socialtjänsten om målbilden blir beskuren.

Det må vara utmanande att börja i genuina verksamhetsmål och placera upphandling av digitala stöd i en kontext där de får vara styrande men i relation

till tidigare forskning och det som framträder i det här projektet så framstår det som centralt.

Praktik & kulturella barriärer

Genomgående i den här texten har professionspraktiken betonats och det som framkommit stärker tidigare studier av att kulturella barriärer underskattas. Professionens förståelse av hur digitalisering kan översättas och tolkas som ett stöd för verksamhetens övergripande mål om att ge kommunens invånare ekonomisk och social trygghet, jämlika villkor och möjlighet att delta i samhället tenderar att hamna i skymundan och i stället försöker professionen att förstå hur förenklade målbilder ska kunna skapa värde i den egna kontexten. Det blir så att säga en slags verksamhetsanpassning till en form av digitalisering som har en annan historisk kontext än en verksamhetsutveckling där digitalisering görs på den egna verksamhetens villkor.

Här behöver digitaliseringen utmanas av ett professionellt motstånd och värnande om de egna verksamhetsmålen. De kulturella barriärerna kan även förstås i form av affärsmodeller där det är mer vinstdrivande för leverantörer att något förenklat ”leverera samma digitala lösning i en mängd olika kontexter”.

Diskurs & missriktade/orealistiska förväntningar

Den övergripande ambitionen med det här projektet har handlat om att skapa en djupare förståelse för upphandlingens roll i huruvida digitaliseringsinitiativ lyckas eller inte. Att koppla ihop förväntningar med diskurs är förstås lite av att sparka in en öppen dörr. Förväntningar skapas genom berättelser som färdas och plockas upp på olika sätt. Men det som framträder i det här projektet är två dimensioner av den här kombinationen. För det första att om vi är otydliga med vad digitaliseringen ska leda till, i det här fallet en kunskapsbaserad socialtjänst, så finns det risk att annat skrivs in i förväntningarna (såsom t.ex. en förenklad effektivitetssträvan). Således är det viktigt att offentligt reproducerade diskurser värnar om det tolkningsföreträde som ändå finns och är uppmärksamma på när den glider verksamheten ur händerna. För det andra så finns det anledning att vara vaksam på hur den offentliga diskursen i så liten utsträckning präglas av ansvarstagande i relation till värderealisering och i stället betonar kombinationen

teknik & innovation. Även här finns ett historiskt arv som behöver hanteras med försiktighet när det gäller skattefinansierad välfärd.

5 Sammanfattning och slutsatser

Som nämnts i inledningen visar studier av offentlig sektors digitala initiativ en hög andel misslyckanden (Heeks, 2002; Dwivedi et al., 2015; Brown, 2015; Vilpponen, Grundström & Abrahamsson, 2020) vilket betonar vikten av ytterligare förståelse av sambandet mellan skattefinansierade offentliga utgifter för digitaliseringsinitiativ och värderealisering. Här efterfrågas också fler studier kring just upphandlingsprocesser som en delmängd av att förstå relationen mellan uttryckta förhoppningar och förväntningar, initierade digitaliseringsinitiativ och införda digitala lösningar och realisering av förväntningarna.

Vi har också lyft att det saknas exempel på longitudinella jämförande studier av upphandlingsprocesser och studier där olika metoder kombineras och där den känsliga kontexten av skattefinansierad välfärd betonas. Vi menar att den kontexten behöver mer uppmärksamhet för att inte undergräva vårt samhällskontrakt vad gäller vilja att betala skatt och förtroende för den offentliga sektorn i den alltmer digitala eran av välfärdsutveckling. Sammantaget har vi utgått från att det finns ett starkt behov av djupare kunskap om offentliga upphandlingsprocesser för digitala system i Socialtjänsten. Både i hur berättelser om digitalisering inom socialtjänsten skapas på olika nivåer och i hur upphandlingsprocesserna går att förstå och analyseras.

Övergripande har den analytiska ansatsen byggt på tre centrala begrepp: ramar, praktiker och diskurs i ett analytiskt ramverk i tre nivåer som vägleder vår insamling och analys av det empiriska materialet. Ramar förstås här som reglerande dimensioner (både materiella och sociala) som avgränsar och fungerar som översättare av organisatoriska mål. Praktiker å andra sidan fokuserar på "digitaliseringens handlingar", var och av vem översättningar av vad digitalisering och digitala system bör representera och tillhandahålla (Gidlund & Sundberg, 2021). Slutligen är språk en mer diskursiv förståelse av hur diskurs och praktiker interagerar (Nyhlén & Gidlund, 2021) och av vikten av analyser av text och tal kring praktiker och vägledande ramar.

Vårt mål med projektet var att få en djupare förståelse av upphandlingsprocessen i relation till värderealisering. Socialtjänsten är således det sammanhang ur vilket översättningarna av upphandlingsprocessen görs, med ett noggrant öga på de värderingar som de yrkesverksamma bevakar. Studien kan således vara generaliserbar till offentlig upphandling av digitalisering i andra sammanhang, men aldrig på bekostnad av den kontextuella förståelsen av förverkligandet av förväntade värden. Men det specifika fokuset ligger på upphandlingsprocesser av digitala system för socialtjänstens verksamhet där möjligheten att sammanställa och aggregera dokumenterad information för kunskapshanteringsändamål har angetts som värdefull.

Slutsatserna och de eventuella bidragen går att beskriva som metodologiska, teoretiska och empiriska.

Det metodologiska bidraget handlar i första hand om vikten av att arbeta med en mångfald av empiriska material och analysmetoder. Genomgående i det här projektet har vi problematiserat material och analysmetoder och framför allt i relation till varandra. Att kombinera stora dataset, enkäter, fokusgrupper och intervjuer och pendla mellan dem har skapat förutsättningar för korsbefruktningar och nytänkande. Utan det inledande arbetet med databasen skulle inte de andra delstudierna utvecklats i den riktning de gjort. Att studera upphandlingsprocessen som en delmängd i varför digitaliseringsinitiativ lyckas eller ej innebar en upptäcktsfärd där vi inte riktigt visste vad vi letade efter. Att på det här sättet titta på upphandlingar inom en specifik välfärdskontext under en specifik tidsperiod kan med fördel reproduceras. Det skapar en kontextuell skärpa eftersom det empiriska materialet blir omfattande och upprepningar och mönster befästs vilket ger att de egna verksamhetsmålen framträder tydligare.

Det teoretiska bidraget kan beskrivas som begreppsligt och relationellt. Vi vill hävda att vi behöver använda oss av begrepp som är kontextkänsliga. Ramar, praktik och språk behöver förstås och tolkas kontextuellt. De säger inte så mycket om de inte fylls med innehåll. Detsamma gäller de fyra faktorerna som ofta anges vid misslyckade digitala initiativ, även de behöver kontextualiseras. Att sedan sammanföra dem skapar relationer mellan dem där skärningspunkter och spänningsfält framträder (såsom de tre kombinationerna som nämnts tidigare).

Det analytiska ramverket kan på så sätt även det återanvändas i andra studier av upphandlingsprocesser av digitala initiativ i offentlig sektor.

Slutligen, *det empiriska bidraget* förtydligar att upphandlingsprocesser är centrala för en fördjupad förståelse för huruvida digitalisering lyckas eller ej. Framför allt ur tre perspektiv (a) om målen med upphandlingen inte tydliggörs i relation till verksamhetens egen målbild så tenderar digitaliseringen i sig att bli målet, (b) om den offentliga diskursen inte gör upp med digitaliseringens historiska kontext så tenderar professionens kompetens att bedöma kostnader och nyttor med digitalisering undervärderas, och (c) upphandling av digitalisering är sällan just upphandling av digitala stöd utan en betydligt mer genomgripande process av verksamhetsförändring vilket behöver synliggöras när tid och resurser allokeras.

Referenser

Berner, B. (1999). *Perpetuum mobile?: teknikens utmaningar och historiens gång*. Arkiv förlag.

Carroll, N., Conboy, K., Hassan, N. R., Hess, T., Junglas, I., & Morgan, L. (2023). Problematizing assumptions on digital transformation research in the information systems field. *Communications of the Association for Information Systems*, *53*(1), 508-531.

Dwivedi, Y. K., Wastell, D., Laumer, S., Henriksen, H. Z., Myers, M. D., Bunker, D., ... & Srivastava, S. C. (2015). Research on information systems failures and successes: Status update and future directions. *Information systems frontiers*, *17*(1), 143-157.

Ford, S. M. (2011) Reconceptualizing the public/private distinction in the age of information technology. *Information, Communication & Society*, 14(4), 550-567.

Gidlund, K. L., & Sundberg, L. (2021). Undisclosed creators of digitalization: A critical analysis of representational practices. *Information Polity*, *26*(1), 3-20.

Greenbaum, J., & Kyng, M. (2020). Introduction: situated design. In *Design at work* (pp. 1-24). CRC Press.

Heidlund, M., & Sundberg, L. (2023). What is the value of digitalization? Strategic narratives in local government. *Information Polity*, *28*(4), 523-539.

Langefors, B. (1993) *Essays on infology, summing up and planning for the future* , Studentlitteratur, Lund

Nyhlén, S., & Gidlund, K. L. (2019). 'Everything' disappears… reflexive design and norm-critical intervention in the digitalization of cultural heritage. *Information, Communication & Society*, 22(10), 1361-1375.

Nyhlén, S., & Gidlund, K. L. (2019). Lost in translation: how policy enactment get stuck in the digital fix. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 22(02), 295-311.

Marenco, M., & Seidl, T. (2021). The discursive construction of digitalization: A comparative analysis of national discourses on the digital future of work. *European Political Science Review*, 13(3), 391-409.

Marenco, M., & Seidl, T. (2020). Talkin'bout Digitalization. *A Comparative Analysis of National Discourses on the Digital Future of Work*.

Oludapo, S., Carroll, N., & Helfert, M. (2024). Why do so many digital transformations fail? A bibliometric analysis and future research agenda. *Journal of Business Research*, *174*, 114528.

Rocheleau, B., & Wu, L. (2002) Public versus private information systems: Do they differ in important ways? A review and empirical test. *The American Review of Public Administration*, 32(4), 379-397

Stenling, A., Lundmark, R., & Tafvelin, S. (2025) Motivational Implications of Automation at Work: A Large-Scale Survey Study Among Social Workers in Sweden. International Journal of Human-Computer Interaction. Epub ahead of print.

Tabasum, T., Khan, S. A. K., Khan, S. A., & Hussain, M. (2024). Is e-governance reduce poverty and enhancing social welfare? Analyzing the efficiency of public service delivery, digital literacy, and accessibility. *Journal of Childhood Literacy and Societal Issues*, *3*(1), 34-50.

Tabrizi, B., Lam, E., Girard, K., & Irvin, V. (2019). Digital transformation is not about technology. *Harvard business review*, *13*(March), 1-6.

Vilpponen, H., Grundström, M., & Abrahamsson, P. (2020). *Exploring the critical success factors in social and health care information systems project procurement.*

Vo-Thanh, T., Zaman, M., Hasan, R., Akter, S., & Dang-Van, T. (2022). The service digitalization in fine-dining restaurants: a cost-benefit perspective. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, *34*(9), 3502-3524.

Välfärdskommissionens åtgärdsförslag inom området utvecklad styrning och långsiktiga planeringsförutsättningar (Fi2021/00984)