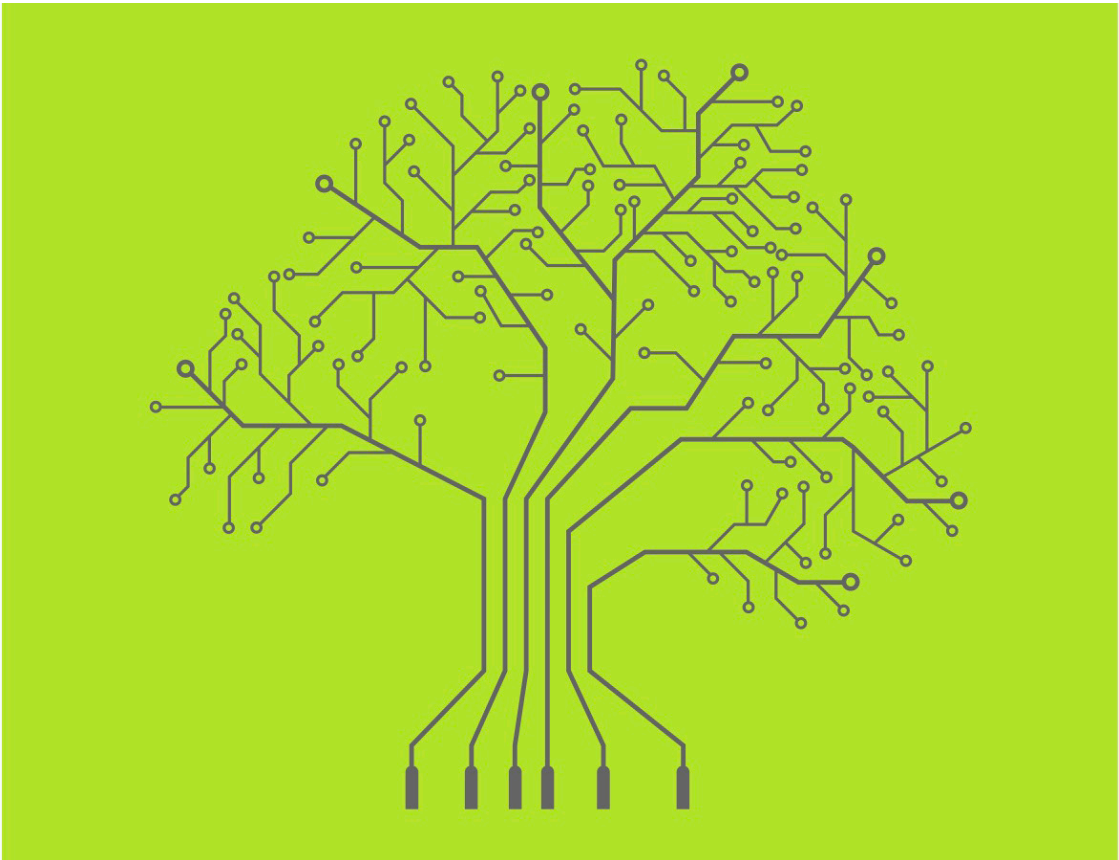
GovTech Challenges
rapportserie, del 5

Mittuniversitetet
FORUM FÖR DIGITALISERING

Upphandling – vägen till digitalisering

Hur upphandling formar digitala verksamhetssystem i socialtjänsten

Milan Wall Kovacevski



Inledning

Vad avgör hur ett digitalt verksamhetssystem fungerar i socialtjänsten?

Digitala verksamhetssystem är i dag en självklar del av socialtjänstens vardag. De används för att dokumentera, administrera och följa upp socialt arbete.[1] Samtidigt visar flera exempel från offentlig sektor att digitalisering inte alltid leder till de förbättringar som var tänkta.

Stockholms stad investerade 296 miljoner kronor i ett digitalt system för socialtjänsten som aldrig implementerades.[2] Ett annat exempel är det digitala systemet för hälso- och sjukvård i Region Västra Götaland som kostade 5,5 miljarder kronor och avbröts endast tre dagar senare.[3] Ett tredje exempel är Stockholms stad digitala system för utbildning, som lanserades 2018 men avvecklades efter sex år till en kostnad av 1,4 miljarder kronor.[4]

Kritiken mot sådana system handlar ofta om bristande användarvänlighet och att systemen inte passar verksamhetens vardag[5]. Samtidigt visar studier att en majoritet av digitaliseringsprojekt misslyckas med att leverera enligt intentionerna.[6] Det väcker en viktig fråga: *vad händer innan systemen tas i bruk?* Den här rapporten riktar därför blicken mot upphandlingen - den bakomliggande process som formar utvecklingen av dessa digitala system.

Syftet med studien är att förstå hur upphandling formar digitala verksamhetssystem och hur detta påverkar socialtjänstens vardagliga arbete för att se hinder och möjligheter. För att förstå detta intervjuades 18 personer från 15 kommunala upphandlingar om sina erfarenheter.

Studien utgår från två frågor:

- Hur bedöms och översätts socialtjänstens behov till kravspecifikationer vid upphandling av digitala verksamhetssystem?
- Vilka konsekvenser får upphandlingsprocesser för systemens användbarhet och för det sociala arbetets praktik?

Varför blir upphandling digitaliseringens ingång?

Socialtjänstens uppdrag är inte att utveckla digitala system. Därför köps verksamhetssystem ofta in från privata leverantörer genom offentlig

[1] SKR (2024).

[2] Aftonbladet (2021).

[3] GP (2026).

[4] Tidningen Näringslivet (2024).

[5] Engström et al. (2026).

[6] Wade & Shan (2020).

upphandling. Upphandling kan beskrivas som ett sätt för offentlig sektor att köpa in de resurser som behövs för att bedriva verksamheten.[7]

Det gör upphandlingen viktig. Det är där socialtjänstens behov ska formuleras, översättas till krav och presenteras för marknaden. Det är också där ramarna sätts för vilket system som senare kan användas i verksamheten. Därför är upphandling inte bara ett inköp. Den blir en ingång till digitalisering och till hur det sociala arbetet senare kan utföras i vardagligt arbete. Upphandlingsprocessen beskrivs som en avgörande faktor för en framgångsrik implementering och användning av upphandlade tjänster såsom digitala system.[8]

Digitalisering: digitala verksamhetssystem i socialtjänsten

Digitala plattformar utgör i allt högre grad ett centralt verktyg för det sociala arbetets praktik.[9] På liknande sätt framhåller Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att digitala verksamhetssystem är viktiga verktyg för att kunna uppfylla socialtjänstens uppdrag.[10] Socialtjänsten genomgår därför en digital transformation för att följa samhällsutvecklingen och leva upp till politiska riktlinjer och rättsliga krav.[11]

I praktiken kan digitala verksamhetssystem bland annat användas för att;

- Dokumentera ärenden.
- Följa processer och beslut.
- Koppla samman olika delar av socialtjänsten.
- Hämta statistik och sammanställningar.
- Följa personer och insatser över tid.
- Uppfylla krav på kvalitet och säkerhet.
- Förenkla administration och beslutsprocesser.[12]

Samtidigt formar systemen också arbetet. De påverkar vad som dokumenteras, hur information organiseras och vilka arbetsmoment som blir möjliga eller svåra att genomföra.[13] Sammanfattningsvis blir det tydligt att digitala system spelar en viktig roll för socialtjänstens arbete och syfte.

[7] Lindahl Toftegaard (2022).

[8] Vilpponen (2021).

[9] Aasback (2022).

[10] SKR (2024).

[11] Lindgren et al. (2019).

[12] Svensson (2022).

[13] Bengtsson & Bønnhoff (2024).


1 Behovsinventering och kravspecifikation
2 Upphandling och avtal
3 Digitalisering och praktik

Upphandling: syfte, process och viktiga roller

Det grundläggande syftet med upphandling är att stimulera tillväxt, främja effektiv konkurrens och säkerställa att offentliga medel används på bästa möjliga sätt.[1] Här köper kommunen in varor och tjänster från marknaden. När socialtjänsten upphandlar ett digitalt verksamhetssystem börjar processen ofta med en behovsinventering. Den visar vilka behov som finns, vilka som är involverade och vilka resurser som krävs.

Förenklat kan upphandlingsprocessen beskrivas i fem steg:

1. Socialtjänsten identifierar behov.
2. Behoven översätts till krav.
3. Kraven samlas i en kravspecifikation.
4. Leverantörer lämnar anbud utifrån kravspecifikationen.
5. Ett system väljs och avtal skrivs.

Inom den offentliga sektorn regleras denna upphandlingsprocess, från behovsanalys till kontraktsskrivning, av lagen om offentlig upphandling (SFS 2016:1145). I arbetet deltar ofta flera aktörer: socialtjänstens verksamhet, upphandlare, jurister, IT-specialister och leverantörer. [14] Socialtjänstens behov måste formuleras på ett sätt som fungerar juridiskt, tekniskt och praktiskt.[15] Behoven som hamnar i kravspecifikation består av ”bör”- och ”ska”-krav som beskriver vad det upphandlade systemet ska stödja i det vardagliga arbetet. Ska-krav måste uppfyllas av leverantören. Bör-krav kan uppfyllas helt, delvis eller inte alls.[16]

Så, vad visar studien? Fyra centrala resultat

1) Behov görs mer “upphandlingsbara”

Studiens resultat tyder på att upphandling om digitalisering i sin nuvarande form gör att behov kokas ner till konkreta krav som är mer ”upphandlingsbara”. Flera av respondenterna uppger att behoven omdefinieras kontinuerligt i linje med leverantörers intressen. Krav behövde ofta tas bort eller omformuleras, från skall-krav till bör-krav, för att anbud skulle inkomma. Som en respondent sa:

“Det var faktiskt så att vi först hade ganska mycket skallkrav i upphandlingen. Men det gjorde att vi inte fick en enda leverantör att svara på upphandlingen, så vi fick göra om den och ändra till betydligt fler bör krav. Och även under tiden vi hade upphandlingen ute fick vi ändra en del av de kvarvarande skallkraven – just för att kunna få in offerter och anbud.”

[14] SKR (2024).

[15] Watkins et al (2012).

[16] Lindahl Toftegaard (2022).

2) Marknaden sätter gränser

Leverantörsmarknaden framstår som liten, med endast ett fåtal aktörer som kan lämna anbud. Som en följd formas kraven av vad marknaden kan leverera snarare än av socialtjänstens behov. Begränsad konkurrens ger också leverantörerna svaga incitament att vidareutveckla systemen efter socialtjänstens praktik. Se en av respondenternas erfarenhet:

"Det finns så pass få aktörer och de har inte hittills sett någon större mening med att lyssna in branschen tillräckligt mycket. De har väl klarat sig ändå, liksom."

3) Bristande förståelse för det sociala arbetets vardag

Respondenterna uppfattar även att leverantörerna har begränsad förståelse för socialt arbete i praktiken. Ett representativt exempel:

"En generell utmaning tänker jag är att marknaden är begränsad. Utmaning är också den ganska låga förståelsen hos de här systemen och hos skaparen av systemen för socialtjänstens behov och för socialtjänstens och organisationer som våran arbetsvardag. Alltså de kan lagstiftningen, de tittar i föreskrifter och handböcker och formar sina system på ett korrekt sätt utifrån det men. Har väldigt lite förståelse, dels både för arbetsbelastning så att de förenklar inte tillräckligt mycket."

4) Kompromisser i praktiken

Få leverantörer leder också till att socialtjänsten måste anpassa sina behov till de system som erbjuds, vilket skapar oönskade belastningar. Variationer i hur upphandlingen genomfördes verkade även inte förändra utfallet på något avgörande sätt bland respondenterna. Trots mycket tid och arbete med att utveckla kravspecifikationer levde systemen och upphandlingsutfallen ofta inte upp till förväntningarna. En respondent beskriver det så här:

"Det var en del önsketänkande från verksamheten, alltså tankar om att systemet skulle kunna göra mycket mer än vad leverantörerna faktiskt hade funktioner för. Sånt som: Vi vill bara kunna klicka här, och sen gör systemet allt det här åt oss. Det vore ju toppen – men de funktionerna finns inte riktigt idag. Kanske om några år (…) Det finns önskemål från verksamheten att systemet skulle avlasta mer, göra mer – så att personalen slapp göra vissa moment manuellt. Men det fanns helt enkelt inte system på marknaden som kunde det där och då."

Förslag framåt:
Tre arbetssätt inför nästa upphandling

Trots en begränsad marknad finns det saker socialtjänsten kan göra för att få ut mer av upphandlingen. Det vill säga ett digitalt system eller andra upphandlade varor och tjänster som faktiskt verkar för att underlätta det vardagliga arbetet. Nedanför presenteras några förslag:

1) Starkare behovsarbete före upphandling

Involvera socialarbetare tidigt. Kartlägg hur arbetet faktiskt går till innan krav skrivs. Krav bör formuleras tydligt och objektivt.[17]

Checklista inför nästa upphandling:

- Vilka arbetsmoment tar mest tid?
- Vad fungerar dåligt i dagens system?
- Vilka behov är viktigast för användarna?
- Vilka behov är viktigast för klienter/brukare?
- Vilka krav är absolut nödvändiga?

Gör workshops och behovsanalyser för att beskriva konkreta arbetsmoment. Ett starkare behovsarbete kan därmed motverka risken att arbetet måste anpassas efter systemets begränsningar.

2) Bättre stöd vid översättning

Socialtjänstens behov behöver översättas till juridiska, tekniska och upphandlingsbara krav. Denna översättning och identifiering beskrivs som en komplex uppgift.[18] Därför behövs personer med rätt kompetens som kan förstå flera perspektiv samtidigt.

Checklista inför nästa upphandling:

- Har socialarbetare varit med i kravformuleringen?
- Har IT, juridik och verksamhet tolkat behoven tillsammans?
- Är kraven begripliga för leverantörer?
- Finns risk att viktiga behov försvinner i översättningen?

Genom att tolka socialarbetares behov korrekt i kravspecifikationer, främjar det systemets utveckling i enlighet med socialarbetares professionella praktik. Det leder till mer användbara system och bättre stöd i det dagliga arbetet.

[17] Lindahl Toftegaard (2022).

[18] SKR (2024).

3) Skriv avtal som möjliggör utveckling

Upphandlingen slutar inte när systemet är inköpt. Systemet behöver kunna utvecklas i samma takt som verksamheten och samhället i övrigt. Därför är det viktigt att formulera korrekta och meningsfulla krav, eftersom leverantörer endast är juridiskt skyldiga att leverera det som uttryckligen specificeras i upphandlingsunderlaget.[19] Det innebär att avtalen bör vara formulerade på ett sätt som också möjliggör vidare utveckling.

Checklista inför nästa upphandling:

- Hur kan användare rapportera problem?
- Hur hanteras förbättringsförslag?
- Vad ingår i avtalet efter implementering?
- Finns möjlighet att justera systemet över tid?

Upphandlingen och avtal ska inte ses som avslutade när systemet har köpts in, utan som en pågående process där systemen behöver kunna utvecklas och anpassas över tid. Socialt arbete förändras kontinuerligt, och digitala system behöver kunna förändras därefter.

Referenser:

Aasback, A. W. (2022). Platform social work - a case study of a digital activity plan in the Norwegian Welfare and Labor Administration. *Nordic Social Work Research*, *12*(3), 350–363. https://doi.org/10.1080/2156857X.2022.2045212

Aftonbladet. (2021). Byggde it-plattform för 296 miljoner – som aldrig användes. From, https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/vAwpWB/byggde-it-plattform-for-296-miljoner--som-aldrig-anvandes

Bengtsson, T. & Bønnhoff, H. (2024). Special Issue: What is going on? Digitalization in social work. Journal of Comparative Social Work. 19. 1-12. 10.31265/jcsw.v19i1.801.

Dahl-Jørgensen, T. C., & Parmiggiani, E. (2023). Caseworkers' participation in procurement: Infrastructuring Child Welfare Services in Norway. *Computer Supported Cooperative Work: The Journal of Collaborative Computing*, *32*(4), 781–823. https://doi.org/10.1007/s10606-023-09469-4

Engström, J., Öhman, P., & Tagesson, T. (2026). Scrutinizing the Scrutiny : How Do Professional Auditors Approach Digital Ventures in Municipal Value for Money Audits? https://doi-org.proxybib.miun.se/10.1111/faam.70012

[19] Dahl-Jørgensen & Parmiggiani (2023).

GP. (2026). Dödsstöten – VGR lämnar journalsystemet Millennium bakom sig. Från, https://www.gp.se/politik/dodsstoten-vgr-lamnar-journalsystemet-millennium-bakom-sig.f3405bc0-70ea-4946-919c-7d5a0929d756

Lag om offentlig upphandling (SFS 2016:1145). Från, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145/

Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services.

Lindahl Toftegaard, E. (2022). Offentlig upphandling : LOU och upphandlingsprocessen / Eva Lindahl Toftegaard (Tredje upplagan). Studentlitteratur.

SKR. (2024). *Vägledning för upphandling*. From, https://skr.se/download/18.25c8360218f2907c24661f0f/1715062686571/Vagledning%20_upphandling_verksamhetssyst_%20socialtj.pdf

Svensson, L. (2022). *Digitalisering i socialt arbete: Socialtjänstens utmaningar och möjligheter*.

Tidningen näringslivet. (2024). Så vaskade kommunen en miljard på Skolplattformen ”Som The Office”. From, https://www.tn.se/inrikes/38755/sa-vaskade-kommunen-en-miljard-pa-skolplattformen-som-the-office/

Vilpponen, H. (2021). You get what you order: Required expertise in the procurement of public services.

Wade, M., & Shan, J. (2020). Covid-19 Has Accelerated Digital Transformation, but May Have Made it Harder Not Easier. MIS Quarterly Executive, 19(3), 213–220.

Watkins, R., Meiers, M. W., & Visser, Y. (2012). *A guide to assessing needs: Essential tools for collecting information, making decisions, and achieving development results*. World Bank Publications.

Mittuniversitetet
FORUM FÖR DIGITALISERING