

Datum 2023-08-15
Dokumenttyp Yttrande
Diarienummer 2023/0194
Ert diarienummer Fi2023/01693
Handläggare Mille Salomaa Lindström

Finansdepartement
103 33 Stockholm

Svar på frågor om dagens och framtidens utmaningar på konnektivetsområdet

Myndigheten för delaktighet, MFD, arbetar för ett samhälle där alla kan vara delaktiga, oavsett funktionsförmåga. Myndigheten för delaktighet lämnar följande yttrande utifrån frågorna i enkäten. MFD väljer att ge synpunkter på områden som är mest relevant utifrån myndighetens uppdrag. Synpunkterna gäller för hela tidsperspektivet på tio år men identifierar också områden som bör prioriteras inom en snar framtid.

Användning av konnektivitet och delaktighet

Begreppet konnektivitet

MFD definierar begreppet konnektivitet som uppkopplingsbarhet eller anslutbarhet. Det handlar om möjligheten att kunna ansluta en dator, en mobiltelefon eller ett program till ett nätverk och hur olika områden kommunicerar med varandra. Konnektivitet är en förutsättning för att alla ska kunna ta del av digitaliseringens fördelar. Om enskilda individer av olika skäl inte kan koppla upp sig kommer de att vara exkluderade från stora delar av samhället. Konnektivitet och digitaliseringen i samhället är ömsesidigt beroende av och förutsätter varandra.

Universell utformning, hinder och individuella lösningar

Digitaliseringen sker i alla samhällsområden och påverkar människor i olika åldrar och livssituationer. För att alla personer ska kunna använda sig av digitaliseringens möjligheter krävs möjlighet att koppla upp sig. Det krävs också att nya tjänster, produkter och miljöer är användbara för så många som möjligt och utgår från en mångfald av behov, dvs. från principen om universell utformning. Undanröjande av befintliga hinder i dagens digitaliserade värld behöver dessutom ske fortlöpande. Den digitala utvecklingen och förutsättningen för uppkoppling behöver också ske i samspel med olika individuella lösningar som medborgarna behöver. Det kan röra sig om olika typer av hjälpmedel, larm och kommunikationsutrustning. Genom att inkludera så många som möjligt minskar också risken för

diskriminering av olika grupper, bland annat personer med funktionsnedsättning.

Samhället och digitaliseringen

En viktig aspekt av digitaliseringen är att göra livet enklare för medborgarna. Det kan röra digitala system för konsumtion eller offentlig service och tjänster. Det kan också handla om tillgång till omsorg och hälso- och sjukvård eller utbildning på distans. Idag ställer också arbetslivet stora krav på att kunna kombinera arbete på plats och distansarbete sömlöst.

Offentlig såväl som privat sektor kommer i ökad utsträckning behöva och förväntas erbjuda medborgare och kunder lättillgängliga och användbara digitala lösningar. Att tjänster erbjuds digitalt är också samhällsekonomiskt nödvändigt för att kunna upprätthålla en bred, trygg och likvärdig samhällsservice i hela landet. Men också för att kunna prioritera resurser till de grupper som behöver mer individualiserat stöd.

För att få full utväxling av ökad kapacitet i de digitala näten och ökade möjligheter till uppkoppling, behövs också insatser för att människor ska vara motiverade och ha tillräcklig kompetens för att utnyttja möjligheten. Användningen av digitala tjänster är idag hög i Sverige. Dock finns en relativt stor grupp människor som av olika skäl inte har tillgång till grundläggande digital uppkoppling. Risken att förlora sin digitala kompetens ökar också när vi blir äldre. Därför kan den demografiska utveckling vi är inne i också riskera att fler ställs utanför den digitala utvecklingen.

Frågor kring olika former av digitalt stöd till medborgarna behöver således utgöra en del av satsningar på digitalisering och utbyggnad av digital kapacitet.

Vård- och omsorgssektorn i Sverige står inför stora utmaningar. Den mest akuta frågan gäller kompetensförsörjning men ökande kostnader för vård och läkemedel är också en stor fråga. Befolkningen i Sverige blir allt äldre och även om det innebär fler friska år, så bidrar det också till att behovet av vård och omsorg ökar. Den medicinska utvecklingen går också fort och allt mer avancerade behandlingsmetoder och läkemedel finns att tillgå. Dessa följer också med en hög prislapp, svåra prioriteringar och stora krav på en stabil digital miljö och kompetens.

Ökad delaktighet i den egna vården från brukare och patienter är grundförutsättningar för att Sverige i framtiden ska kunna upprätthålla och

utveckla en kvalitativ vård- och omsorg. Just nu sker stora omställningar inom svensk vård i syfte att i högre utsträckning fokusera på den patientnära vården, ett bättre samspel mellan vård och omsorg och ett bättre förebyggande och rehabiliterande arbete. För att denna omställning ska få bästa möjliga effekt är patienter, omsorgstagare och anhörigas aktiva medverkan också en förutsättning. Digitaliseringen är på många sätt nyckeln till att patient och brukarmedverkan ska kunna realiseras. De tekniska förutsättningarna för detta kan också anses som goda. Idag är det exempelvis tekniskt möjligt för en patient att själv monitorera och leverera viktiga data kring sin hälsostatus och många omsorgsinsatser och övervakning kan ske digitalt genom videouppkoppling. Tillgången till olika digitala tjänster ökar också möjligheten till självbestämmande och att självständigt ha kontakt med vård och omsorg. Digitala lösningar kan också vara ett stöd att upprätthålla sociala kontakter när människors funktionalitet och autonomi förändras.

Trots dessa många möjligheter är dock praktiken fortfarande i hög utsträckning en annan. Det offentliga behöver därför bli bättre på att möta och möjliggöra teknikens fördelar. Det kräver också ökad interoperabilitet, stärkt digital kompetens och tydliga legala ramverk för att öka realiseringen av digitala lösningar. Säkra nät och uppkopplingar med tillräcklig kapacitet är självklart också en grundförutsättning.

På individuell nivå krävs också att så många människor som möjligt har förutsättningar och stöd att ”hänga med”. Detta gäller kompetens men också tillgång till användbar teknik. De som leder verksamheten inom vård och omsorg har en ny uppgift i skapa förutsättningar för patienter och brukare att kunna delta på lika villkor i den digitala utvecklingen. Personalen behöver kompetens för att ge stöd till den enskilde och stödet behöver bli en naturlig del av verksamheten.

Regioner och kommuner behöver generellt se möjligheten till uppkoppling och tillgången till digital teknik som en självklar del av människors grundläggande behov. Detta behöver exempelvis säkerställas i utformning av olika stödinsatser, boenden och vårdinrättningar men också i normgivningen kring olika ekonomiska stödsystem. Om detta inte sker finns en avgörande risk att digitala klyftor i Sverige kan öka. Detta blir inte endast ett individuellt problem utan kommer också att minska effekten av de digitala investeringar som görs inom offentlig sektor. Om stora grupper står utanför den digitala utvecklingen kommer det innebära stora kostnader när det offentliga måste upprätthålla dubbla system.

Digital delaktighet

Enligt MFD:s definition är digital delaktighet baserat på individens upplevda tillgång till och förutsättningar att självständigt använda olika digitala produkter och lösningar. Digital delaktighet är alltså beroende av flera samvarierande faktorer, exempelvis tillgång till internet och hårdvara, tillräcklig digital kompetens och tillgång till stöd i användningen. För en person med funktionsnedsättning kan också den digitala infrastrukturens samspel och interoperabilitet med olika individuella produkter och tjänster vara en avgörande fråga. Även enkelhet och användbarhet i olika tjänster har stor betydelse.

Digitaliseringen är i grunden positivt för de flesta. Dåligt genomförd eller utformad utan hänsyn till olika målgruppers förutsättningar och behov kan den radikalt minska tillgänglighet, självbestämmande och möjligheter att självständigt klara vardagen. Ett viktigt verktyg i den digitala utvecklingen är därför att involvera aktörer som representerar personer med varierande förutsättningar, funktionalitet och behov. Detta för att säkerställa breda och träffsäkra lösningar.

Digitalt utanförskap

Digitaliseringen av samhället sker i hög hastighet och för de som upplever att de står utanför, riskerar klyftan att öka. De som har halkat efter i den digitala utvecklingen är de äldsta och personer med funktionsnedsättning. Bland de som är över 76 år använder 51 procent sällan eller aldrig internet. För personer med funktionsnedsättning är motsvarande siffra 35 procent. Det kan jämföras med hela befolkningen där 10 procent sällan eller aldrig använder internet.¹

Bilden stärks av undersökningar som har gjorts av Begripsam. Dessa visar att indikatorer för digitalt utanförskap bland annat är att ha slutat skolan tidigt, att vara arbetslös eller att vara äldre. För personer med funktionsnedsättning är det dessutom en ökad risk om man har gått i särskola, har aktivitetsersättning, sysselsätts på daglig verksamhet, bor på särskilt boende, är man eller har låg inkomst.² Även forskning visar att de svenskar som inte

¹ Svenskarna och internet 2021, Internetstiftelsen, 2021.

² Svenskarna med funktionsnedsättning och internet, Begripsam, 2019.

alls använder internet är äldre, har lägre utbildning och har en större sannolikhet att vara arbetslösa, funktionsnedsatta och socialt isolerade.³

För att motverka det digitala utanförskapet behöver den digitala kompetensen hos alla ständigt utvecklas. Inte minst på grund av att tekniken utvecklas i hög hastighet. Med utgångspunkt i att människors digitala inkludering eller exkludering orsakas av en mängd olika samverkande faktorer, så behöver arbetet med att motverka digitalt utanförskap vara systematiskt och fortlöpande.

Tillgång till digital infrastruktur

Infrastruktur

Sverige har nått relativt långt vad gäller utbyggnaden av bredband, fiberoptik och 5G-nätverk för att säkerställa att alla har tillgång till internet. På senare tid har dock utvecklingen mattats av i jämförelse med andra länder i EU och det handlar främst av utbyggnaden av 5G-nätverket.⁴ MFD ser ett fortsatt behov av att kommuner, regioner och myndigheter behöver skapa möjligheter för att fler personer ska få tillgång till de digitala tjänster som finns. Fler kommuner behöver öka sin digitala kapacitet för att idag och i framtiden kunna använda sig av nya digitala tjänster som bygger på snabb överföring av data mellan olika enheter.

Infrastruktur i kommunernas verksamhet

För de personer som är i behov av stöd i sin dagliga livsföring är tillgången till internet i exempelvis kommunalt drivna boenden centralt för deras möjlighet att vara delaktiga i samhället. Enligt Socialstyrelsens undersökning ”E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna” är tillgången till internet ca 68 procent på äldreboenden och 60 procent inom stöd- och serviceboenden för personer med funktionsnedsättning.⁵ Det finns med andra ord ett behov av att vidareutveckla den digitala infrastrukturen i kommunernas särskilda boenden. När tillgången till internet ökar kommer fokus kunna förflyttas till att förbättra tillgången till välfärdsteknik, digitala tjänster och i att utbilda människors digitala färdigheter.

³ Digitalt utanförskap – en forskningsöversikt, Linköpings universitet, 2019.

⁴ Digitala Sverige 2022, Myndigheten för digital förvaltning, 2023.

⁵ E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2023, Socialstyrelsen, 2023.

Statligt stöd

I Socialstyrelsens undersökning ”E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2023” ställs frågor om hur kommunerna har använt sig av statliga medel gällande implementeringen av e-hälsa och välfärdsteknik. I svaren uppger 66 procent av kommunerna att tilldelade medel har bidragit till att målen har uppfyllts i hög utsträckning och 34 procent svarade att medlen bidragit till att målen har uppfyllts i viss utsträckning. Ingen av kommunerna svarade att medlen inte bidragit alls till att uppnå målen. Kommunerna uttrycker i undersökningen att de medel som har tilldelats inte har varit tillräckliga och att de ser ett behov av ytterligare statligt stöd för att kunna genomföra en digital omställning. Medlen beskrivs till exempel kunna täcka inköp av teknik men inte den långsiktiga förvaltningen med tillkommande driftskostnader och löpande utbildningsinsatser. Utöver behov av mer resurser nämns också utmaningar med att stimulansmedlen löper över för kort tid, vilket försvårar långsiktig planering och införande.⁶

Kommunernas svar indikerar att det finns behov av en kontinuerlig och långsiktig resursplanering vad gäller välfärdsteknik och e-hälsa både på kommunal och på nationell nivå.

MFD menar att behoven inom e-hälsa och välfärdsteknik ser likadana ut inom andra samhällsområden som till exempel skola eller transport. MFD anser att det viktigt att utvecklingen av den digitala infrastrukturen även fortsatt behöver gå hand i hand med riktat stöd till kommuner och regioner i implementeringen av digitala tjänster och produkter för att säkerställa en säker jämlik tillgång i hela landet.

Vad behövs inom en snar framtid?

MFD följer årligen upp hur levnadsvillkor och förutsättningar utvecklas för personer med funktionsnedsättning. Uppföljningen är tvärspektoriell och baseras på enkäter som besvaras av kommuner och regioner samt av tillgänglig statistik, data eller relevanta undersökningar. Som ett komplement har MFD även en undersökningspanel där den svarande själv lever med en funktionsnedsättning. Panelen används för att få en ögonblicksbild av den egna upplevelsen kring olika samhällsområden eller samhällsförändringar.

I den senaste uppföljningen (2023) drar MFD slutsatsen att användningen av digitala tjänster har ökat inom många samhällsområden, inte minst under

⁶ E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2023, Socialstyrelsen, 2023.

coronapandemin. Enligt undersökningspanelen anser också 60 procent av respondenterna att den digitala utvecklingen under pandemin har påverkat deras vardag positivt.⁷ Samtidigt visar också uppföljningen att den snabba utvecklingen av digitala tjänster delvis har skett utan att fullt ut säkerställa att lösningarna är tillgängliga eller användbara för exempelvis personer med funktionsnedsättning.⁸ Konsekvensen är att digitaliseringen för vissa på ett avgörande sätt minskat förutsättningarna att självständigt hantera sin vardag.

För många personer med funktionsnedsättning är datorn, den smarta telefonen eller surfplattan viktiga hjälpmedel.⁹ Samtidigt visar SCB:s och Internetstiftelsens statistik att personer med funktionsnedsättning i lägre utsträckning har tillgång till digital teknik jämfört med den övriga befolkningen. Orsakerna som anges är flera. Brist på ekonomiska resurser att köpa och uppdatera hemteknik är ett avgörande skäl, men brist på tillgänglighet och möjlighet att få stöd när saker krånglar är också en viktig förklaring.¹⁰ Det är fortfarande vanligt förekommande att personer som bor i särskilda boenden helt eller delvis saknar digital uppkoppling.¹¹

Det är följaktligen en rad saker som behöver komplettera satsningar på ökad tillgänglighet och kapacitet i näten för att möjligheterna ska nå alla. Om så inte sker finns en stor risk att utbyggnad och utveckling inte ger full effekt utifrån investerade resurser. Det MFD ser som den kanske mest akuta frågan är att effektivt bearbeta de digitala klyftor som finns i Sverige. De utgör redan ett hinder och riskerar att bli ett än allvarligare hinder för ett långsiktigt hållbart samhällsbygge. MFD anser att frågor kring digitalt utanförskap kräver ett politiskt sammanhållet och målsatt arbete som samlar ihop resurserna från digitaliseringsarbetet inom olika sektorer.

Nationell samordning/stödstruktur

MFD har under flera år arbetat med att synliggöra både glapp och överlapp hos de nationella aktörerna i arbetet kring digital delaktighet. Resultatet visar att det inom vissa områden finns flera nationella aktörer som agerar i stuprör och utan gemensam styrning. Dessa brister i samordning och styrningen på

⁷ Myndigheten för delaktighets undersökningspanel Rivkraft 34.

⁸ Uppföljning av funktionshinderspolitiken, Myndigheten för delaktighet, 2023.

⁹ Svenskarna med funktionsnedsättning och internet, Begripsam, 2019.

¹⁰ Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF), SCB, 2021 och Svenskarna och internet, Internetstiftelsen, 2022.

¹¹ E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2023, Socialstyrelsen, 2023.

nationell nivå skapar i sin tur otydlighet, osäkerhet och bristande systematik hos de aktörer inom offentlig och privat sektor som är operativa i arbetet.

En slutsats är således att den nationella samordningen av frågor om att förebygga och åtgärda digitalt utanförskap, behöver vidareutvecklas och målsättas. Relevanta, strategiska och målgruppsanpassade stöd och främjandeinsatser behöver sedan kopplas till detta.

Nyttorealiserings- uppföljning även för grupper med svag digitaliseringsförankring

Ett strukturerat arbete med att följa upp och redovisa nyttan av samhällets digitaliseringsinsatser, så kallad nyttorealiserings, är viktig för att ge ett fortsatt utvecklingsmandat i utbyggnaden av digitala möjligheter.

MFD vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram att arbetet med nyttorealiserings i ökad utsträckning behöver träffa hela befolkningens förutsättningar och behov, även de grupper som riskerar att hamna i digitalt utanförskap. Detta är en förutsättning för att löpande kunna identifiera och avhjälpa hinder för delaktighet på ett systematiskt sätt.

Upphandling

Att ställa krav på tillgänglighet och användbarhet vid upphandling av infrastruktur, digitala tjänster och produkter är ett viktigt verktyg för att skapa digital delaktighet. Kravet att så ska ske, finns idag i upphandlingslagstiftningen men bland annat Upphandlingsmyndighetens uppföljning visar att många aktörer har stora svårigheter att i praktiken hantera och följa upp kraven.¹² MFD anser att ett förstärkt stöd till vägledning kring dessa frågor därför krävs och är en investering som snabbt skulle ge effekt.

Hantering av data

Hantering av data och den snabba utvecklingen inom artificiell intelligens är ett område förenat med många möjligheter men också omfattande risker. Lagstiftningen kring hanteringen av data inom vård och omsorg är också en avgörande fråga för den digitala utvecklingen inom detta område. Ökad digitalisering i kombination med ett kraftigt försämrat säkerhetsläge och nya hotbilder mot Sverige har under senaste år skärpt behoven av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete för säkerställa invånarnas integritet och säkerhet.

¹² Nationella upphandlingsrapporten 2023, Upphandlingsmyndigheten, 2023.

Tillit är en grundsten för en effektiv utbyggnad av digitaliseringen inom offentlig sektor och tillit kräver att medborgarna kan vara trygga med att system och hantering är effektiv och ändamålsenlig men också säker och välskött. Grupper som på grund av ålder eller funktionsnedsättning har särskilda utmaningar att kontrollera användningen av sin personliga data är givetvis särskilt skyddsvärda i dessa sammanhang. Samtidigt är det viktigt att denna särskilda sårbarhet inte tas som intäkt för att ställa dessa grupper utanför den digitala utvecklingen. Exempel på en sådan utveckling finns idag i offentlig förvaltning.

Data i allmänhet och hälsodata i synnerhet, är i många stycken en outnyttjad resurs. För att förbättra folkhälsa och hantera olika samhällsutmaningar skulle dessa data kunna användas på ett betydligt ändamålsenligt sätt. Detta kräver dock att utvecklingen att öppna datasystemen fortsätter men också att medborgarna och den data de med egen teknik genererar, involveras och tas i anspråk. Detta kräver digitala system som tillåter detta men också ett aktivt lagstiftningsarbete.

Konnektivitet är även i detta fall en förutsättning för att digitala lösningar ska komma till stånd. Det är framför allt kommuner och regioner som har ansvar för den vård och omsorg som kommer att möta den demografiska utvecklingen. Lämpliga myndigheter i samarbete med SKR bör ges i uppdrag att bistå kommuner och regioner för att kunna möta dessa utmaningar både på kortare och längre sikt.

Välfärdsteknik

Välfärdsteknik är digital teknik som bidrar till ökad delaktighet, självständighet, aktivitet och trygghet för äldre och personer med funktionsnedsättning. Rätt använt kan välfärdsteknik ge personer med behov av stöd och omsorg möjlighet till ökad kontroll över sina liv, förutsättningar att fatta informerade beslut och i större utsträckning klara sig själva.

Välfärdsteknik är också ett sätt att använda professionernas insatser och kompetens på fler och effektivare sätt. Välfärdsteknik bedöms av många som en förutsättning för att möta framtidens demografiska utmaningar men också de kompetensförsörjningsutmaningar som vård- och omsorgssektorn står inför.

Det har skett en rad satsningar i form av regeringsuppdrag samt överenskommelser för att öka användning av välfärdsteknik i kommuner och regioner. Trots en ökning av användning av välfärdsteknik är utvecklingen relativt långsam och för att den inte ska stanna av ytterligare så ser MFD

behov av fortsatta satsningar på nationell nivå. Några av dessa har nämnts tidigare såsom nyttorealiserings, nationell samordning, upphandling och kompetensutveckling.

Nytta med AI

AI bär med sig många nya möjligheter, i form av lösningar och tjänster. Inte minst har man med AI-teknik utvecklat nya tekniska hjälpmedel som kan kompensera i olika sammanhang. AI kommer också innebära nya och mer exakta behandlingsmöjligheter inom exempelvis vården.

Gerard Quinn, FN:s rapportör för rättigheter för personer med funktionsnedsättning är positiv till användning av AI men han lyfter ett varningens finger för de risker som han ser i felaktig användning. Quinn anser att stater behöver agera med utgångspunkt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. AI kan då bidra till stor nytta i offentlig förvaltning, att konventionen uppfylls, att jämlikhet i levnadsvillkor ökar och att diskriminering motverkas.¹³

AI kan vara mycket användbart för personer med funktionsnedsättning, inte minst när det handlar om välfärdsteknik och hjälpmedel. Idag finns det till exempel AI-baserad teknik som kan identifiera tillgängliga vägar för att personer med funktionsnedsättning enkelt ska kunna orientera sig i sin närmiljö. Det finns appar som bistår blinda personer med navigeringsverktyg som bygger på AI. Mjukvara som använder eye-tracking och röstigenkänning för att personer med funktionsnedsättning kan ta del av information, kommunicera och ta del av utbildning är andra exempel på nytta som AI kan bidra till. Möjligheterna till reguljärt lönearbete för personer med funktionsnedsättning är sämre än övriga befolkningen. Om arbetsgivare använder sig av AI i rekryteringsarbetet kan hinder som bygger på fördomar undanröjas och därmed kan diskriminering motverkas. Robotar och välfärdsteknik som baseras på AI kan bidra till att personer med funktionsnedsättning får ett mer självständigt boende, ökad delaktighet och trygghet.¹⁴

¹³ A/HRC/49/52: Artificial intelligence and the rights of persons with disabilities - Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Kontoret för Förenta Nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter, OHCHR, 2021.

¹⁴ Ibid.

Umaningar med AI

Det finns alltså en rad olika fördelar för personer med funktionsnedsättning vad gäller användning av AI. Samtidigt omfattar den snabba AI-utvecklingen många risker. Några av de risker som lyfts av Gerrard Quinn är till exempel inmatning av bristfälliga data, oövervakad inläring, desinformation, ”deep fake”, personsäkerhet eller integritetskränkande övervakning. I inmatningen av data är det centralt att utgå från mångfald så att inte personer med funktionsnedsättningar exkluderas.¹⁵

För att minimera riskerna så ser MFD ett behov av ett starkt regelverk för hållbar utveckling gällande AI. Politiken behöver ta rodret och sätta upp regler för användning av AI. Ett viktigt led i detta är också att engagera personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem i processen att införa och använda AI.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har generaldirektör Malin Ekman Aldén (beslutande), avdelningschef Annika Streiler och utredare Mille Salomaa Lindström (föredragande) deltagit.

Myndigheten för delaktighet

[elektroniskt underskrivet]

Malin Ekman Aldén

¹⁵ Ibid.