

RISE remissyttrande över betänkandet Framtidens teknik i omsorgens tjänst (SOU 2020:14, S2020/01396/SOF)

Ert dnr: S2020/01396/SOF

Datum: 2020-08-11

Inledning

Research Institutes of Sweden (RISE) har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Framtidens teknik i omsorgens tjänst SOU 2020:14. RISE har valt att tematiskt kommentera relevanta delar. Kommentarererna innehåller både synpunkter och tillstyrkning men används primärt för att poängtera vikten av dessa områden.

Sammanfattningsvis ställer sig RISE positivt till betänkandet i stort. Många viktiga frågor som länge behövs behandlas tas upp och adresseras. Likaså identifieras många hinder och det finns en ambition att ta ett större grepp kring bland annat problematik som datadelning och digital infrastruktur. Under våren 2020 accelererades digitaliseringen inom vården och omsorgen på grund av COVID-19 och lade på så vis ytterligare vikt vid vad som behandlas i utredningen.

Välfärdsteknik

Välfärdsteknik är centralt i betänkandet. Vi delar synen på dom stora möjligheter välfärdsteknik har för att höja både kvalitet och effektivitet i vården och omsorgen. Betänkandet koncentrerar sig på trygghetsskapande välfärdsteknik och har en något för stor retrospektiv och nutidsfokus. Detta är dock förstäligt då många av dom hinder och den problematik kring införande och storskalig implementering som finns idag behöver ses i ett historiskt perspektiv. Utredningen skulle dock vinna på att se mer på framtidens möjligheter och knyta ihop dessa med nutidsperspektivet för att förhindra begränsningar i definitioner och ramverk när den teknologiska utvecklingen går fort. Värt att poängtera är att med ökad komplexitet av välfärdsteknik så kan dessa klassas som medicintekniska produkter. Viktigt är då att processer, regler och ramverk mellan dessa kategorier är konsekventa för att minska hinder kring användande och implementering.

Utbildning och kompetenslyft

RISE ser överlag positivt på synen kring kompetenslyft kring digitalisering och välfärdsteknik inom de yrkeskategorier som är aktiva inom vården och omsorgen. Omsorgen har länge haft ett behov av ökad kompetensförsörjning och när det gäller digitalisering och välfärdsteknik är detta en tydlig brist. RISE tillstyrker de förslag kring kompetenslyft för de i betänkandet nämnda yrkeskategorier men vill poängtera att det är av största vikt att även de yrkeskategorier som inte kräver högskoleexamen inkluderas exempelvis; undersköterskor och vårdbiträden. RISE som utbildningssäte för nydanande teknik kan spela en roll i att erbjuda fokuserade kompetenshöjande insatser.

Integritet och användarbehov

Integritet och användarbehov är ett centralt fokus i utredningen och bra förslag ges. RISE ger nedan några viktiga reflektioner på temat:

Det är en kontinuerlig process att tillvarata det etiska perspektivet i ett område där snabb teknikutveckling gör att detaljerad planering snabbt blir irrelevant. Det kan vara svårt att svara på exakt hur ny teknik kan användas och vilka integritetsfrågor som blir aktuella, och rättsläget är som nämnts oklart.

Utredningen är genomtänkt runt integritetsfrågor i vården och har praktiska förslag om hur detta hanteras i vårdsituationer. Dock saknas ofta sammankopplingar mellan dessa resonemang, rådande dataskyddslagstiftning och praktiska krav på teknik. Här skulle utredningen vinna på mer fokus på hur man skulle kunna utforma metod, process och stöd för den faktiska tekniska tillämpningen, inklusive krav vid upphandling.

Det vi saknar mest är en tydlig diskussion runt kravställning och uppföljningsprocesser av utformningen av de tekniska lösningarna som säkerställer att man inte tappar fokuset på integritet eller på användarnas behov. Det är också viktigt att det inte sker ändamålsglidningar i det dagliga användandet. En annan fråga som tas upp kort men som skulle behöva diskuteras mer är individens rätt till sina egna personuppgifter, både tillgång och kontroll.

Mycket av betänkandet rör sig runt relativt okomplex och lättförståelig teknik, som till exempel kameror, larm och geofencing. I avsnittet om AI blir det dock tydligt att finns etiska ställningstaganden som kan vara svårare att reda ut och förstå för både vårdgivare och vårdtagare. När insamlat persondata ligger till grund för beslut, både automatiserade och gjorda av enskilda vårdgivare, kan effekterna av att dela med sig data bli mer långtgående för individen än bara integritetsaspekter. Vidare saknas en diskussion runt sekundärt användande av insamlad information, i t.ex. aggregerad form, för att göra övergripande beslut inom verksamheter.

Balansen mellan integritet och behov är en av kärnfrågorna, inte minst i relation till vårdtagare med nedsatt självbestämmandeförmåga. Den enskildes behov måste stå i centrum, och en fortsatt kontinuerlig process måste kunna väcka denna fråga gång på gång på ett rättssäkert och strukturerat sätt, och i relation till tekniska möjligheter och begränsningar.

Dataminimering

Rapporten nämner kort lagrings- samt dataminimering i avsnittet om dataskydd, och denna princip hade kunnat belysas tydligare i resonemangen runt integritet, särskilt runt vårdtagare med nedsatt beslutsförmåga. Eftersom det är svårt att utvärdera behov kontra integritetsintrång för all persondata, och insamlat data alltid riskerar att läckas, så bör tekniska lösningar inte samla in och bearbeta data som inte är direkt relevant och behövs för syftet. I sammanhanget kan påpekas att det är svårt att säkert anonymisera data: det räcker inte med att ta bort tydligt identifierande uppgifter som namn och adress för att förhindra återidentifiering. Överhuvudtaget saknar vi tydliga återkopplingar till dataskyddsförordningen.

Användarvänlighet

Utredningen går igenom infrastruktur och säkerhet på flera ställen, men vi skulle gärna se ett motsvarande fokus på god kravställning runt gränssnitt för både vårdgivare och vårdtagare.

Om system i vården skall fungera som förväntat är det viktigt att ställa genomtänkta krav inte bara på teknisk funktion utan också på användarvänliga och informativa gränssnitt. Dåliga gränssnitt orsakar misstag och informationsbrist, och i förlängningen äventyras integritet, trygghet, säkerhet och behovsanpassning. Gränssnitt för vårdtagare med nedsatt beslutsförmåga tas upp kort i rapporten, men här vill vi inskräpa att alla involverade behöver fungerande gränssnitt för att utvärdera vad som händer och kunna agera korrekt på ett behov, samt säkerställa att data hanteras rätt. Utöver detta så är dåliga användargränssnitt en stressfaktor både för vårdtagare och enskilda vårdgivare, och förhindrar att lösningar tas i bruk.

Vi noterar att det tas upp att omsorgspersonal och andra som skall använda tekniken behöver involveras i utvecklingen för att den skall bli lätt att använda, vilket är utmärkt, men hur detta skulle kunna göras i praktiken, särskilt i upphandlingar, är inte uppenbart i rapporten. Utöver detta är "lätt att använda" bara en av många viktiga parameter för god användarvänlighet: ett lättanvänt system kan fortfarande vara ineffektivt, oinformativt och leda till felhantering. Här kan man framhålla att även om heuristisk utvärdering ibland ses som förlegad är den ett bra komplement till att involvera användare vid design av kritiska system.

Kravställning som leder till bra användargränssnitt är ofta svårare än för mer tekniska krav, ofta för att kraven inte är lika tydligt kvantifierbara eller och resultatet är mer svårsmått. Inte desto mindre är detta nödvändigt för trygg och fungerande välfärdsteknik.

Nationell kompetensnod

Utredningen föreslår ett nationellt centrum för äldreomsorgen. RISE har under flera år verkat för en liknande Nationell kompetensnod för omsorgen med fokus på digitalisering och dess möjligheter. RISE tillstyrker därmed förslaget. Dock behöver det utarbetas en större tydlighet i förslaget. RISE är en aktör som tillsammans med SKR och berörda myndigheter skulle kunna inrätta ett sådant. Värdet av en nationell kompetensnod skulle vara stort. Det fragmenterade landskapet av erfarenheter, evidens och kunskap som idag är spridd mellan många olika aktörer samt regioner och enskilda kommuner behöver idag en plats att dissemineras för att vi

ska kunna lära av varandra. Detta ger samtidigt möjligheten till en jämlik kompetensbas kring digitalisering och välfärdsteknik nationellt hos Sveriges alla 290kommuner. RISE ser detta förslag som en stark möjliggörare för att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter på både kort och lång sikt.

Gemensam Digital Infrastruktur

Utredningen är mycket tydlig med att det behövs en gemensam digital infrastruktur vilket RISE ställer sig positiv till. Däremot är det inte lika tydligt vad som ingår i en gemensam digital infrastruktur, vem som kan/bör använda sig av den och vem som ansvarar för vilka delar. Dessutom behövs det digitala infrastrukturerna på olika nivåer; en infrastruktur som möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter (en typ av ”back end-infrastruktur”) kan skilja sig från den en infrastruktur som möjliggöra välfärdstjänster i hemmet (en typ av ”front end-infrastruktur”).

Ett sätt att definiera en digital infrastruktur är att bygga upp ”den grundläggande förmågan att kunna samla in data samt tillgängliggöra data på ett kontrollerat sätt”. Detta kräver 1) tekniska förmågor och förutsättningar (som inkluderar ramverk och gemensamma standarder), 2) organisatoriska förmågor och förutsättningar (som inkluderar ägandeskap, informationsklassning och ansvarsfördelningar), samt 3) fungerande affärsmodeller och värdekedjor för hela ekosystemet.

Alla dessa komponenter måste vara på plats om det ska vara möjligt på ett kontrollerat sätt att ge andra tillgång till data. En generell observation från andra områden är att man kan tro att det räcker med att de tekniska förutsättningar och förmågor är plats för att få till interoperabilitet och en infrastruktur. Interoperabilitet krävs för att kunna åstadkomma skalbarhet och utbytbarhet (av tjänster, byggblock, datakällor), men det räcker inte med tekniska förutsättningar och förmågor för att säkerställa interoperabilitet.

Vi föreslår att det tydliggörs vad som menas med digital infrastruktur: Vilka komponenter ingår, vem ansvarar för vad, inom vilka områden eller lager ska infrastrukturen användas, etc. Lite förenklat kan man säga att det från nationellt håll bör definieras ramverk, arkitektur och standarder (som en del av tekniska förutsättningar och förmågor), gärna i linje med hur EU rekommenderar, hur andra EU-länder har gjort och gärna med inputs från näringslivet. Alla myndigheter inkl. kommuner som producerar och nyttjar data/information måste dock själv organisera sig på ett sätt som möjliggör att de kan ta ägandeskap och ansvar för data samt att de organisatoriskt kan dela data/information på ett säkert och kontrollerat sätt (som en del av de organisatoriska förmågor och förutsättningar) således att andra kan komma åt och berika data till olika typer av nytta.

Omfattningen och vikten av dessa organisatoriska förutsättningar och förmågor underskattas ofta. Men för att kunna nyttja en nationell digital (teknisk) infrastruktur behövs alltså denna typ av data governance-kompetens/personal på myndigheterna vilket i sin tur är förknippat med kostnader och en ny typ av organisation – och detta alltså innan man börjar nyttja data/information vilket leder till helt andra utmaningar.

Parallellt med utvecklingen av tekniska och organisatoriska förutsättningar och förmågor ska det säkerställas att näringslivet med sin tekniska kompetens kan bidra till utvecklingen och det ska finnas fungerande affärsmodeller på olika nivåer som tillfredsställer hela ekosystemet.

Det är kanske mindre viktigt att man från nationellt håll utvecklar alla byggblock. Det kan vara mera effektivt att låta näringslivet utveckla utbytbara byggblock i konkurrens med varandra, men det kräver att man från nationellt håll mycket tydligt definierar de grundläggande infrastrukturella ramverk, standarder och principer samt noga kontrollerar att man inte hamnar i exempelvis inläsningseffekter samt säkerhets- och integritetsproblem.

På samma sätt kan det vara vettigt att ställa olika krav på det som ovan beskrivs som "back end" och "front end"-infrastrukturer. Från nationellt håll bör man ha bättre kontroll på back end-infrastrukturen (alltså som utbyte av data mellan myndigheter) än front end-infrastrukturen (exempelvis välfärdstjänster i hemmet), eftersom den senare troligen kommer vara mycket mer dynamisk och måste samspela med andra plattformar som exempelvis "smarta hem" och "smarta byggnader" där det redan finns industriaktörer som har kommit långt. Om man från centralt håll definierar för mycket och för detaljerat finns det en risk för att kväva innovationskraften vilket kan leda till att det dyker upp multipla, separata, parallella lösningar där ansvariga myndigheter i så fall tappar kontrollen – det handlar ständigt om balansen mellan graden av standardisering för att säkerställa interoperabilitet samt hur mycket man vill låta kompetenta och innovativa företag bidra. Observera att även för front end-infrastruktur bör man från nationellt håll ställa tydliga krav på ramverk, standarder och principer. Sammanfattningsvis finns det stora värden besparingar men framförallt stora värden i skapandet av möjligheter, innovation, kvalitethöjning och säkerhetsförbättringar kopplat till digitala tjänster som kommer komma medborgare, brukare och patient till godo.

En förenklad analogi med smartphones:

- För en back end-infrastruktur bör man från nationellt håll initialt definiera hur man kan ta emot data (datamodeller/ontologier) samt hur man kan tillgängliggöra data (API) samt definiera en arkitektur. Från nationellt håll utvecklar/kravställer man de flesta byggblock själv och definierar vilka säkerhetslösningar man vill använda sig av. Vissa appar utvecklas också centralt, men andra appar som följer datamodeller och API kan näringslivet bidra med. Det är alltså "Sveriges smartphone" som används men där alla kan bidra med nya appar/tjänster.
- För en front end-infrastruktur kan det räcka att från nationellt håll definiera ett ramverk i form av datamodeller/ontologier och API (vilket räcker långt för att kunna samla in och tillgängliggöra data) men låta marknaden göra olika implementeringar av själva arkitekturen, dock med kravet att apparna ska kunna fungera på alla olika arkitekturer som används. Här använder man alltså "Sveriges ramverk men olika leverantörers smartphones", men även här kan alla bidra med nya appar/tjänster.

Nationell Samordning, organisation och struktur

Som nämns under ovanstående rubrik så är RISE positiva till en nationell digital infrastruktur då detta skapar essentiella förutsättningar för att hämta hem värdet av digitaliseringens kraft.

Ser man det i ett större perspektiv och så finns det idag utmaningar som bör behöva lösas för att underlätta bland annat en nationell digital infrastruktur.

Ett stort problem idag när det kommer till digitalisering, hälsa vård och omsorg är att flera myndigheter och aktörer arbetar inom domänen med otydlighet i sitt uppdrag. Otydlighet skapar kunskap och verksamhetsluckor inom vissa områden och dubbelarbete inom andra samt en osäkerhet kring ansvar och mandat. Återkommande synpunkter från olika aktörer inom e-hälsa (kommuner, regioner, myndigheter, branschorganisationer, brukar- och patientorganisationer med mera) är att de önskar en tydligare nationell styrning. Flera myndigheter har även intresse av digitalisering och e-hälsofrågor och bedriver verksamhet som bedöms hamna inom myndighetens regleringsbrev. Myndigheten själv gör denna bedömning, med vissa undantag, i brist på tydlighet och huvudmannaskap inom domänen vilket ofta resulterar i dubbelarbete och ett subjektivt synsätt på digitaliseringens möjligheter utifrån myndighetens specifika intressesfär. Detta har resulterat i än större otydlighet gentemot verksamheterna inom region och kommun.

För att förverkliga en tydligare styrning inom domänen bör ett tydligt huvudmannaskap inrättas samt en översyn av fördelningen av roller och ansvar mellan de statliga aktörer som arbetar med digitalisering inom vården och omsorgen. Målet med huvudmannaskapet och en tillhörande förvaltningsmodell är stöd och en kritisk avlastning för både regioner och kommuner genom att skapa en organisatorisk likväl som en teknisk infrastruktur där aktiv förvaltning ingår, strategier och policys utformas och ett tydligt ramverk baserat på öppna standarder inrättas.

Ett huvudmannaskap skapar även en bättre kontext att se över lagrummen kring data och personuppgiftshantering och diskrepanserna mellan HSL och SoL men även behoven av modernare och mer relevant lagstiftning.

Utredningen föreslår att Myndigheten för Digital förvaltning (DIGG) skulle kunna ta ett större ansvar och huvudmannaskap vilket är bra. Att höja blicken ytterligare skulle kunna vara följande enkla exempel:

Huvudmannaskapet och förvaltningsmodellen baseras på en IT-nära och en verksamhetsnära struktur för att skapa en tydlighet kring tekniskt ansvar och samtidigt ge bästa förutsättningar för att skapa insikt kring verksamheternas behov. Förslaget är att Socialdepartementet verkar som huvudman för förvaltningsobjektet e-hälsa, där Socialstyrelsen står för den verksamhetsnära förvaltningen och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) för den IT-nära förvaltningen. Ehälsomyndigheten kommer vidare att gå upp i Socialstyrelsen och bli en del i denna för att förstärka och skapa en större kompetensbas. DIGG kommer förstärkas av Inera AB efter överlåtelse av SKR. Inera bidrar med domänspecifik kompetens kring förvaltning av infrastruktur och data. RISE kan vidimera att forskning ligger till grunden för val av standarder och underlag för upphandlingsspecifikationer. I den nationella roll RISE har där forskning bedrivs inom olika domäner kan RISE, med långsiktigt perspektiv, även

möjliggöra att de bästa tillämpningarna kan komma verksamheterna tillgodo genom den nationella digitala infrastrukturen. Myndigheter och andra offentliga aktörer kommer fortsättningsvis bidra med sin expertis men kommer få ett tydligare och mer precist uppdrag delegerat av huvudmannen baserat utifrån aktörens eller myndighetens kärnverksamhet. Exempel på bidragande aktörer är SKR samt Myndigheten för Delaktighet.

Beslut om detta yttrande har fattats av Charlotte Karlsson Divisionschef – Digitala System. I handläggning och utformning har Fokusområdeschef Digital Hälsa - Peter Kjäll med stöd av Affärs -och Innovationsområdeschef Digitalisering - Per-Olof Sjöberg, Head of Public Affairs - Joakim Jakobsson, Fokusområdeschef Uppkopplade Städer - Claus Popp Larsen, Fokusområdeschef Den uppkopplade Individen - Kristina Knaving varit föredragande.

Charlotte Karlsson
Divisionschef - Digitala System

Peter Kjäll
Fokusområdeschef – Digital Hälsa