

# Det sociala kontraktet i en digital tid

Temarapport  
2016:2



# Det sociala kontraktet i en digital tid

*Temarapport 2016:2 från  
Digitaliseringskommissionen (N 2012:04)*

*Stockholm 2016*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Urbant, Klas Remahl  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24511-8

# Förord

Audiatur et altera pars

Låt även den andra parten bli hörd

*Seneca d.y.*

Vi befinner oss mitt i utvecklingen från ett industrisamhälle till ett digitalt samhälle. Digitaliseringen innebär att de saker som vi redan gör kan göras på nya, digitala sätt och framförallt att helt nya saker är möjliga att göra. Tillsammans med övriga samhällstrender som globalisering och ökad konkurrens mellan länder, regioner och individer, en allt större mångfald och pluralism i befolkningen, en ökad individualisering och urbanisering samt de miljö- och klimatutmaningar som världen står inför, innebär denna samhällsutveckling en transformation. En transformation skiljer sig från en evolutionär utveckling genom att det handlar om en omvandling eller en övergång till något annorlunda med helt nya förutsättningar för samhället och människan.

I tider av genomgripande förändringar är det särskilt angeläget att bygga upp bred kunskap om utvecklingen genom att lyfta fram och tydliggöra skilda perspektiv och aspekter på olika områden. För att digitaliseringens möjligheter ska kunna användas på bästa sätt i dag och i framtiden, men också för att de risker och utmaningar som finns ska identifieras och uppmärksammas, behöver kunskap och tankar om vad utvecklingen kan komma att betyda synliggöras och utgöra underlag för diskussion och debatt.

En ökad förståelse för digitaliseringens inverkan på samhället och individen bidrar förhoppningsvis till att organisationer, verksamheter, företag och individer ges möjlighet att på bästa sätt nyttja digitaliseringens möjligheter.

Att bygga upp kunskap om en transformering inom områden där utvecklingen går fort är komplext. Digitaliseringskommissionen har valt att under 2016 ta fram temarapporter inom tre områden som transformeras av digitaliseringen. Dessa är:

- Temarapport 1 – Det datadrivna samhället
- Temarapport 2 – Det sociala kontraktet i en digital tid
- Temarapport 3 – Digitalisering för hållbart klimat.

Syftet med temarapporterna är att:

- fördjupa kunskapen om utvecklingen och vilka faktorer och aspekter som har eller kommer att få betydelse (kunskapsuppbyggande)
- bidra till förståelse för/vara tankeväckande kring digitaliseringens påverkan på individ och samhället (främjande)
- bidra till innovativa eller nya lösningar på de identifierade utmaningarna (utvecklingsinriktat)
- utgöra underlag för Digitaliseringskommissionens analyser och rekommendationer i slutbetänkandet som lämnas till regeringen i december 2016 (policydrivande).

Digitaliseringskommissionen strävar efter att presentera kvalificerat analysarbete på ett lättillgängligt sätt och bidra till uppbyggnad av policyrelevant kunskap och allmän debatt. Vi hoppas att temarapporterna kommer att ge ett mervärde för alla som är intresserade av framväxten av det digitala samhället.

Denna temarapport *Det sociala kontraktet i en digital tid* handlar om hur förutsättningarna för olika delar av det sociala kontraktet förändras på grund av digitaliseringens transformerande kraft. Vad innebär jämlikhet när samhällets insatser för den enskilde i exempelvis vård, skola och omsorg, kan ges på helt nya sätt och i högre grad individualiserat? Vad kan och bör det statliga åtagandet vara och vilka rättigheter och skyldigheter bör den enskilde individen ha? Den personliga integriteten utmanas av själva kärnan i digitaliseringen, möjligheten att samla in, analysera och använda data för utveckling av tjänster och produkter. Vilka möjliga lösningar finns på detta dilemma? På vilka sätt förändras medborgarskapet och de former

för delaktighet i demokratin som vuxit fram under industrisamhällets framväxt? Ett grundläggande villkor för hållbar välfärdsutveckling i det digitala kunskapssamhället är utvecklingen av humankapital. De flesta individer behöver kunna kompetensutveckla sig genom livet – ett reellt livslångt lärande behöver möjliggöras. Hur svarar den högre utbildningen upp mot dessa behov?

I sex artiklar belyser olika författare skilda aspekter och perspektiv på dessa frågor. I tre artiklar beskrivs framtidsscenario. Digitaliseringskommissionen har inte tagit ställning till artiklarnas innehåll utan varje författare ansvarar för innehåll, slutsatser och policyrekommendationer i sitt bidrag.

Lil Ljunggren Lönnroth, ordförande i Dua – Delegationen för unga till arbete och tidigare statsekreterare på Utbildningsdepartementet, har bidragit med värdefulla synpunkter och kommentarer vid ett seminarium med författarna till artiklarna om högre utbildning och vuxnas modeller för kompetensutveckling. Elin Wihlborg, professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, har bidragit med värdefulla synpunkter och kommenterat övriga artiklar vid ett seminarium med författarna. Scenarioartiklarna är ej behandlade vid något seminarium.

Redaktörer för temarapporten och ansvariga för det inledande kapitlet är utredningssekreterare Anna Backlund och kanslichef AnnSofi Persson-Stenborg.

Vår förhoppning är att antologin ska inspirera till tankar, samtal och att fler deltar i en bred debatt om den samhällsutveckling vi befinner oss i och hur vi tillsammans kan arbeta för att använda digitaliseringens möjligheter på bästa sätt.

Stockholm oktober 2016

Jan Gulliksen  
Ordförande





# Om författarna

## **Ulf Bjereld**

Ulf Bjereld är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans forskning är inriktad på nya politiska skiljelinjer, samhällets individualisering samt digitaliseringens betydelse för makt och demokrati. Bland hans böcker kan nämnas ”Den nödvändiga politiken. Makt och motstånd i en individualiserad tid” (Hjalmarson & Högberg 2011, med Marie Demker) samt ”Förhandla eller DÖ. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring” (Bokförlaget Atlas 2016, med Karin Eriksson och Jonas Hinnfors.)

## **Marie Demker**

Marie Demker är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hennes forskning är inriktad på komparativ politik (särskilt politiska partier), nya politiska skiljelinjer samt ideologier och opinionsbildning. Bland hennes böcker kan nämnas ”Den nödvändiga politiken. Makt och motstånd i en individualiserad tid” (Hjalmarson & Högberg 2011, med Ulf Bjereld) samt ”Sverige åt svenskarna. Motstånd och mobilisering mot invandring och invandrare i Sverige” (Bokförlaget Atlas, 2014.)

## **Anders Ekholm**

Anders Ekholm är vice VD för Institutet för Framtidsstudier där han har ett särskilt ansvar för Institutets policyinriktade verksamhet. Han har arbetat som analyschef på Socialdepartementet där han bland annat undersökt vårt framtida behov av vård och omsorg. Anders

har också arbetat på Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet.

## **Lars Haikola**

Lars Haikola är en svensk ämbetsman, akademisk ledare, och före detta universitetskansler (2010–2014). Han har varit rektor för Campus Helsingborg vid Lunds universitet (2007–2010). Under åren 2001–2007 var han rektor för Blekinge tekniska högskola. Haikola var ordförande för organisationskommittén som genomförde sammanslagningen av Växjö universitet och Högskolan i Kalmar till Linnéuniversitetet.

## **Jakob Heidbrink**

Jakob Heidbrink är docent i civilrätt vid Göteborgs universitet och bedriver forskning i gränsområdet mellan privat avtalsrätt och offentligrättslig reglering. Han har tidigare varit lektor på Internationella handelshögskolan i Jönköping och adjungerad ledamot av Göta hovrätt.

## **Karim Jebari**

Karim Jebari är forskare vid Institutet för framtidsstudier. Han disputerade vid KTH med en avhandling som handlar om tillämpad etik och i synnerhet om hur vi bör förhålla oss till de utmaningar och möjligheter som den teknologiska utvecklingen ställer oss inför. Just nu forskar Karim om riskerna med artificiell intelligens (AI), kulturell evolution och evidensbaserad policy.

## **Lars-Olof Pettersson**

Lars-Olof Pettersson är konsult, och driver företaget Rådhusgruppen City sedan år 2000. Han har en bakgrund i fackliga organisationer och Regeringskansliet, där han var verksam i Statsrådsberedningen och Arbetsmarknadsdepartementet. Har medverkat i en rad

statliga utredningar inom arbetsmarknadsområdet och ledde A-kasse-utredningen år 1999.

## **Scenarioförfattare från Rice ICT (Swedish ICT)**

### **Carl Heath**

Carl Heath är ansvarig för affärs- och innovationsområdet ICT Learning på RISE ICT (Swedish ICT). Genom åren har Carl verkat och forskat i gränslandet mellan lärande och digitalisering i många olika sammanhang. Carl medverkar i ett antal utvecklingsprojekt inom svensk skola i dag, bland annat i den nationella testbädden Maker-skola – ett Vinnovaprojekt för att utveckla användning av IT som material och programmering i skolan. Carl är också rådgivare inom frågor rörande digitalisering och lärande för företag, myndigheter och organisationer i Sverige som utomlands. Carl är anställd på dotterbolaget Interactive Institute Swedish ICT.

### **Per-Olof Sjöberg**

Per-Olof Sjöberg är affärs- och innovationsområdeschef för e-hälsa vid RISE ICT (Swedish ICT), ett forskningsinstitut för tillämpad informations- och kommunikationsteknik. Han är också chef för Digital Health Lab vid dotterbolaget SICS Swedish ICT. Per-Olof har examen i management från MIT Sloan School i Boston och i elektroteknik från KTH i Stockholm. Per-Olof har arbetat med digitalisering sedan tidigt 80-tal och var bland annat ansvarig för hemkommunikationsområdet inom Ericsson. Sedan 2004 har fokus legat på digitala e-hälsotjänster med basen både inom Stockholms Stads stadsledning och sedan 2009 inom SICS Swedish ICT. RISE ICT har för närvarande 45 pågående projekt inom området e-hälsa.

### **Claus Popp Larsen**

Claus Popp Larsen är affärs- och innovationsområdeschef för Urban Life vid RISE ICT (Swedish ICT). Claus har en PhD i optisk kommunikation från Danmarks Tekniska Universitet i samarbete med

Ericsson. Claus fokuserar speciellt på hur teknik- och tjänsteleverantörer tillsammans med offentliga aktörer kan skapa och införa öppna plattformar för digitala tjänster. Claus har sin anställning på dotterbolaget Acreo Swedish ICT där han bland annat projektleder det stora Vinnova-projektet Smarta hem i samverkan med 25 partners från näringslivet och offentlig sektor.

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>19</b>
Vad är det sociala kontraktet? .....	20
Det sociala kontraktet i det industrialiserade samhället.....	21
Statsindividualismen – Sverige har en unik utgångspunkt i det sociala kontraktet .....	22
Brett stöd för omfördelning av resurser.....	23
Mot ett tjänstebaserat kunskapssamhälle .....	24
Livslångt lärande allt viktigare.....	25
Det digitala samhället.....	26
Digitaliseringens kännetecken.....	28
Individen i centrum.....	28
Verksamhetsutveckling sker ihop med användarna.....	29
Världen krymper .....	29
Ökad effektivitet och kvalitet genom analys av stora datamängder .....	29
Vad är det statliga åtagandet i en digital tid? .....	30
Områden i temarapporten .....	32
Referenser .....	34
<b>Det digitala samhällskontraktet</b>	
<b>Anders Ekholm.....</b>	<b>37</b>
Data – en kollektiv vara med externa effekter.....	38
Det nya digitala samhällskontraktet för datautbyte.....	40
Statens som (o)möjliggörare? .....	42
Rationellt förbättringsarbete är nyckeln .....	42

Data till stöd för styrning .....	43
En snäv tolkning av integritet hindrar att data används för samhällsutveckling.....	44
Data – ett första nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för förbättring.....	45
Infokrati – ett andra nödvändigt villkor för förbättring.....	46
Regeringskansliet behöver en ny mix av kompetenser och ett annat sätt att arbeta.....	47
Slutsatser för det sociala digitala kontraktet.....	49
Utveckla en central informationsmotor.....	50
e-ID är nödvändigt .....	50
Bilda organ till stöd för utvecklingsarbetet.....	50
Integriteten i det sociala digitala kontraktet – ett förslag....	51
Regeringskansliet 2.0 – vad behöver göras? .....	51
<b>Digitaliseringen och välfärden: nya möjligheter och utmaningar</b>	
<b>Karim Jebari .....</b>	<b>55</b>
Sammanfattning.....	55
Den digitala välfärden.....	56
Individualismen och människan .....	57
Hur digitalisering kan användas för att öka jämlikhet och effektivitet.....	60
Samhällsvetenskap och samhällsteknologi.....	62
Hotar detta den personliga integriteten? .....	64
Slutsats.....	67
Referenser.....	68
<b>Den enskildes frihet, styrning av byråkratin och det allmännas roll i en digitaliserad tid</b>	
<b>Jakob Heidbrink .....</b>	<b>71</b>
Inledning .....	71
Ramen .....	71

Terminologiska anmärkningar – några utgångspunkter .....	73
Inledning.....	73
Staten, samhället, det offentliga och det allmänna.....	73
En ideologisk och en kulturell positionering .....	77
Den teoretiska utgångspunkten .....	79
Problembeskrivningen .....	80
Öka(n)de förväntningar på individuell service .....	80
Det allmänna som den enskilda frihetens garant .....	82
Den potentiella konflikten mellan det allmänna och den enskilda .....	83
Problematisering .....	85
Byråkratin gränser: kan individualisering över huvud taget förenas med en regelstyrd byråkrati? .....	85
En privat sfär i informationssamhället? .....	90
Behovet av ett val .....	94
Valet och rollen för det allmänna .....	94
Valet: ska det finnas någon regelstyrd byråkrati? .....	94
Valet: ska det finnas någon enskild sfär? .....	96
Hur debatten ser ut i dag.....	96
Problemet: snabba tekniska framsteg och långsamma sociala normförändringar .....	97
Vad det allmänna kanske kan göra.....	99
Referenser .....	103
<b>Medborgarskap och delaktighet</b>	
<b>Ulf Bjereld &amp; Marie Demker.....</b>	<b>107</b>
Nya tider – nya seder .....	107
Den digitala revolutionen och samhällets individualisering .....	109
Nya politiska skiljelinjer växer fram .....	112
Genom individualiseringen ställs frihetliga och auktoritära värderingar mot varandra .....	113
Individualistiska värden är starka i Sverige.....	114
Medborgare mer engagerade i sakfrågor än i politiska partier.....	114
Digitaliseringens konsekvenser för den politiska demokratin .....	116

Konsekvenser för representativ demokrati.....	119
Konsekvenser för deltagardemokrati .....	120
Konsekvenser för liberal demokrati .....	121
Partiernas kris?.....	122
Är politiska partier fortfarande en länk mellan medborgarna och de folkvalda? .....	125
Hur kan digitaliseringen underlätta för de politiska partierna att stärka sin ställning som länk mellan medborgarna och de beslutsfattande institutionerna? .....	128
Framväxten av nya (digitala) gemenskaper i en individualiserad tid .....	130
Konkreta råd till politiska partier .....	132
Öppna upp verksamheten och utveckla flexibiliteten.....	133
Gör saker tillsammans med andra .....	133
Bejaka sociala mediers potential .....	133
Kasta inte ut barnet med badvattnet .....	133
Utnyttja massans kreativitet .....	134
Referenser.....	135
<b>Högskola och livslångt lärande – vilken roll bör högskolan spela för att svara mot kunskapssamhällets behov av kompetensutveckling? Lars Haikola .....</b>	<b>139</b>
Den svenska högskolans syfte .....	139
Fyra syften med högre utbildning.....	139
Den svenska högskolans särdrag öppnar för kompetensutveckling .....	140
Samhällets ökade behov av fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande .....	143
Några röster om ökat behov .....	143
Tillgång och efterfrågan .....	144
Sverige och Europa.....	146
Ökat tryck på högskolan.....	147
Utbildningsutbudet för livslångt lärande .....	147
Fristående kurser, distanskurser, deltidskurser .....	148



Fort- och vidareutbildning – kompetensutveckling och livslångt lärande.....	150
Återkommande utbildning – vilka återkommer till högskolan?.....	152
MOOCs .....	154
Slutsats .....	157
Vad är högskolans bidrag till det ökade behovet av kompetensutveckling? .....	158
Sverige – med ett folk i utbildning.....	158
Livslångt lärande – individens behov .....	159
Uppdragsutbildning – arbetslivets behov.....	161
Slutsats .....	162
Referenser .....	164
<b>Modeller för vuxnas kompetensutveckling</b>	
<b>Lars-Olof Pettersson .....</b>	<b>167</b>
En arbetsmarknad under förändring.....	167
Vuxenutbildning för vetgiriga .....	170
Kompetens för arbete – förslag i tiden .....	171
Individuellt kompetenssparande.....	172
Folksam ..	173
Globaliseringsrådet .....	174
Socialdemokratiska riksdagsgruppen.....	174
Arbetsgrupp för arbete i framtiden.....	175
Sammanfattning av förslagen .....	180
Den svenska partsmodellen – vilken roll spelar den för det livslånga lärandet? .....	181
Omställningsfonderna kan beställa utbildning .....	182
Livslångt lärande – dags att gå från ord till handling .....	183
Argumenten .....	183
Utveckla en kompetensförsäkring för framtiden .....	184
Tillsätt en utredning om kompetensförsäkring .....	185
Källor.....	190

## Scenarion

<b>Scenario: Digitalisering för en hälsosammare framtid</b>	
<b>Per-Olof Sjöberg .....</b>	<b>193</b>
Scenarier .....	194
Livssituation: Äldre multisjuk .....	194
Scenario 1 .....	194
Nuläge ... ..	195
Nya möjligheter.....	196
Livssituation: Frisk.....	198
Scenario 2 .....	198
Nuläge ... ..	199
Nya möjligheter.....	200
Livssituation: Äldre omsorgstagare.....	202
Scenario 3 .....	202
Nuläge ... ..	203
Nya möjligheter.....	203
Livssituation: Ung med psykisk ohälsa.....	205
Scenario 4 .....	205
Nuläge ... ..	206
Nya möjligheter.....	207
Slutledningar och rekommendationer .....	208
En affärsmöjlighet för Sverige.....	211
 <b>Scenario: Från silo till samverkan – välfärdstjänster i det smarta hemmet</b>	
<b>Claus Popp Larsen .....</b>	<b>213</b>
Dagens ”smarta hem” .....	213
Dagens situation samt målbild för digitala omsorgstjänster.....	214
I det smarta hemmet delar man på infrastruktur och data.....	216
Samutnyttjande av infrastruktur och data.....	216
Vertikala strukturer bromsar marknaden.....	218
Affärsmodeller och aktörsroller i smarta hemmet .....	219

Olika betydelser av ”öppet” .....	221
Öppenhet och öppen plattform .....	221
Öppen källkod .....	222
Öppna data .....	222
Restriktioner i öppenheten .....	223
Plattformsägarens roll .....	224
Behovsägarens roll .....	225
Tekniken kan initiera organisationsförändringar .....	226
Behovet av nationell samordning .....	226
Tjänsteleverantörens roll .....	227
Sammanfattning .....	230
<b>Scenario: Digitaliseringens möjligheter för utbildning och livslångt lärande</b>	
<b>Carl Heath .....</b>	<b>231</b>
Decennier av digitalisering .....	231
Digitaliseringen är många olika saker .....	232
Skolans digitala organisering .....	233
Digitalisering av undervisning .....	233
Elevernas egna digitala miljön .....	235
Scenario – Skoldag i en inte allt för avlägsen framtid .....	236
Förslag för innovation och nya lösningar .....	240
Innovation för en utvecklad digital organisering .....	241
Digitalisering av undervisning .....	243
Den egna digitala miljön .....	245
Referenser .....	246



# Inledning

I detta inledande kapitel ges en introduktion till temaområdet det sociala kontraktet i en digital tid och några av dess delar. Utgångspunkten är att digitaliseringen utgör en transformerande kraft i samhället och att många av de institutioner, processer och uppfattningar om vad det sociala kontraktet är, kan och ska vara baseras på de förutsättningar, möjligheter och behov som det industrialiserade samhället hade.

Även om man kan hävda att vi fortfarande är ett industrisamhälle som befinner sig i en kontinuerlig utvecklingsprocess, så vill kommissionen framhålla att digitaliseringen och användningen av ny teknik innebär så pass omvälvande förändringar att man behöver prata om en transformering av samhället.<sup>1</sup> Det som varit fasta hållpunkter, delar i hittills fungerande helheter, förändras till något nytt. Kartan ritas om. Det innebär att såväl förutsättningar, villkor och processer som produktion, varor och tjänster blir annorlunda och nya.

Utvecklingen innebär nya frågor och utmaningar. Det handlar om de möjligheter till analys av individers data som det datadrivna samhället och digitaliseringen ger och hur det leder till förändrade förutsättningar för det sociala kontraktet. Hur kan man använda digitaliseringens potential för högre kvalitet och bättre effektivitet i de offentliga åtagandena och samtidigt förhålla sig till de risker som det datadrivna samhället innefattar avseende den personliga integriteten? Hur påverkas våra värderingar, eller kanske snarare våra uttolkningar i praktiken av värderingar, av att digitalisering ger oss information och kunskap om människan, samhället, verksamheter och saker etc. på helt nya sätt? Hur förändras medborgarskapet av

---

<sup>1</sup> Digitaliseringskommissionen (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, SOU 2015:91 kap. 3 och 4.

digitaliseringen och på vilka sätt kan den demokratiska delaktigheten utvecklas och hur kan den demokratiska praktiken se ut? Hur skapas möjligheter för utveckling av humankapitalet i ett digitaliserat tjänstebaserat kunskapssamhälle med stora risker för en tudelad arbetsmarknad? Det livslånga lärandet är nödvändigt för en hållbar välfärdsutveckling – men hur kan nya modeller för inte bara omställning utan också kontinuerlig kompetensutveckling för alla utformas? Och hur behöver det sociala kontraktet utvecklas, förnyas och säkerställas framöver?

Varje historisk tidsepok har sina kännetecken, strukturer, förutsättningar och behov vilket innebär att det är relevant att tydliggöra vilka förändringar som digitaliseringen innebär och hur det digitala samhället skiljer sig från industrisamhället för att kunna identifiera nya behov och möjliga lösningar.

### **Vad är det sociala kontraktet?**

Det finns en lång och bred diskussion om vad det sociala kontraktet, eller samhällskontraktet, är, kan och bör vara. Det finns ingen vedertagen definition men kortfattat avser begreppet den relation som finns mellan enskilda och samhället avseende rättigheter, skyldigheter och åtaganden för båda parter för att ömsesidiga värden och gemensamma intressen lättare ska kunna tillvaratas. Det handlar både om formella kontrakt som författningar, avtal och regler och mer informella överenskommelser i form av attityder, förväntningar och beteenden. Det sociala kontraktet har utvecklats genom avtal som ingåtts, mellan enskilda, eller företrädare för olika intressen, och samhället. På detta sätt har samhället utvecklats på ett sätt som gynnar såväl enskilda som samhället i stort. Sociala kontrakt mellan enskilda och det allmänna (socknar, kommuner, stat mm) har utvecklats under lång tid i Sverige och förändrats i sin utformning vid genomgripande samhällsförändringar.<sup>2</sup> Samhället kan ses som ett resultat av enskilda individers och grupperns behov och intresse av att samarbeta.

Sammanfattningsvis innebär det sociala kontraktet att den enskilde har vissa rättigheter och skyldigheter i relation till samhället, det

---

<sup>2</sup> Wennemo, Irene (2014), *Det gemensamma – Om den svenska välfärdsmodellen*. Premiss förlag.

offentliga. På samma sätt har staten vissa åtaganden till den enskilde. Den enskilde individens rättigheter har lagfästs i form av friheter såsom yttrandefrihet och näringsfrihet, men också som offentliga åtaganden, som rätten till utbildning, sjukvård, ekonomisk trygghet och möjligheter att försörja sig. Skyldigheterna är sammankopplade med dessa rättigheter. Skatt ska betalas, lagar och allmänna normer ska följas.

## Det sociala kontraktet i det industrialiserade samhället

I Europa påbörjades industrialiseringen av samhället under sent 1700-tal genom ett antal tekniska uppfinningar. Under 1800-talet tog utvecklingen fart och påverkade ekonomin, samhällets sociala utveckling och värderingar. För ungefär 125 år sedan lades grunden för dagens moderna välfärdstater när de första socialförsäkringarna mot sjukdom och arbetsskador för arbetare infördes i Tyskland. Många andra stater följde Tysklands exempel under de närmaste årtiondena genom att införa obligatoriska socialförsäkringssystem, inklusive pensionssystem, för åtminstone delar av befolkningen.

De moderna välfärdsstaterna – dvs. stater som skapades i de utvecklade marknadsekonomierna och som tog ett övergripande ansvar för medborgarnas ekonomiska trygghet – kan i Europa sägas utgå från tre modeller. Grovt sett kan de indelas i liberala, kristdemokratiska och socialdemokratiska.<sup>3</sup> Över tid har det skett en harmonisering mellan de olika modellerna, men skillnaderna handlar om i vilken utsträckning de sociala rättigheterna utgår från att de är intjänade (kristdemokratiska) eller utgår från socialt medborgarskap (liberala) samt hur långt länderna haft en grundsyn att välfärdsstaten främsta mål är att skapa ökad social jämlikhet mellan olika grupper i samhället (socialdemokratiska).

Under mellankrigstiden och efter andra världskriget utvecklades socialförsäkringssystemen ytterligare till att innefatta i stort hela befolkningen samt att i högre grad vara inkomstrelaterade. Även i tillhandahållandet av sociala tjänster har förskjutningar skett i form av att även de socialdemokratiska välfärdsstaterna har ett ökat inslag

---

<sup>3</sup> Blomqvist, Paula (2003) *Den gränslösa välfärdsstaten*. Agoras årsbok 2003.

av privata aktörer, vilket de andra modellerna redan tidigare utgått ifrån.

I Sverige utvecklades den fackliga kampen och strävandet efter demokrati under framväxten av det industrialiserade samhället på 1800- och 1900-talet. Det sociala kontraktet hamnade i centrum för politiken. Det skedde i form av välfärdsreformer inom många områden och skapandet av "folkhemmet". Det industrialiserade samhället innebar nya förutsättningar och behov i jämförelse med jordbruks-samhället. Det förändrade ekonomin, arbetslivet, infrastruktur, institutioner och värderingar. Det ökade lönearbetet innebar exempelvis en annan sårbarhet för den enskilde vid sjukdom och arbetslöshet än när majoriteten försörjde sig genom egen jordbruksproduktion. Lokalsamhällen bröts upp och sociala relationer och trygghet påverkades genom den stora inflyttningen till städerna. Industrialiseringen innebar också en genomgripande arbetsdelning, vilket gav ett större beroende av marknaden och av omfördelningssystem.<sup>4</sup> Teknikutveckling och medicinska framsteg ledde till ökade möjligheter för offentliga insatser.

Jämlikhet, frihet och solidaritet var värden som politiken via lagstiftning, institutioner och reformer avsåg att stärka. Sverige och de nordiska länderna har avvikit markant från många andra länder i utvecklandet av det sociala kontraktet. Den höga tilliten och den form av individualism som utgör kärnan i det sociala kontraktet, är unikt.<sup>5</sup>

### **Statsindividualismen – Sverige har en unik utgångspunkt i det sociala kontraktet**

Det sociala kontraktet i Sverige bygger på en allians mellan stat och individ, där staten investerar i alla medborgare genom att utrusta dem med resurser. Staten frigör på detta sätt individen från beroendeband till andra kollektiviteter som fungerar hämmande, såsom den patriarkala familjen och andra traditionella, hierarkiska gemenskaper i civilsamhället. Individen kan via staten frigöra sig från beroendet

<sup>4</sup> Wennemo, Irene (2014), *Det gemensamma – Om den svenska välfärdsmodellen*. Premiss förlag, s. 24.

<sup>5</sup> Trägårdh, Lars (2015) *Framtidsfolket – Modernitet och svensk nationell identitet*, s. 369, i Digitaliseringskommissionen, *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*, SOU 2015:65.



av ekonomiskt, kulturellt och social stöd, dvs. från de förutsättningar man fötts in i eller befinner sig i. Det har gjort social rörlighet möjlig och att den enskilde har kunnat påverka det egna livet. Detta leder till fördelar såväl för den enskilde som för samhället i stort.

Trägårdh har myntat begreppet ”statsindividualism” för att beteckna denna särskilda individualism.<sup>6</sup> Det är en individualism som, till skillnad från andra definitioner, inte handlar om frihet från staten utan frihet *genom* staten. Individualism kopplas i många länder till rätten att vara olik, men den frihet som ”statsindividualismen” ger handlar inte i första hand om friheten att vara annorlunda, menar Trägårdh, utan det är en individualism kopplad till (jäm)likhetsideal. Likheterna i människors behov av exempelvis skola, vård och omsorg har varit utgångspunkt för reformerna, inte individernas olikheter och individuella preferenser.

Olika lagar och reformer som gestaltar dessa värderingar har införts kontinuerligt, t.ex. allmän rösträtt, äganderätt, allas rätt till förskola, skola och högre utbildning, införandet av särbeskattning, allmän pension och generell rätt till studiemedel.

## Brett stöd för omfördelning av resurser

Sverige är också i ett annat avseende olik andra länder. Det sociala kontraktet innebär här en omfattande omfördelning av resurser, vilket har ett ovanligt starkt stöd hos medelklassen i Sverige.<sup>7</sup> Detta kan ha sin grund i att tilliten till staten (och dess tjänstemän) är hög, men också i tilliten om ett starkt rättsmedvetande hos andra, dvs. tilliten baseras på att man tror andra om gott. Så länge omfördelningen kommer dem till del som har rätt till den och att man (i tillräckligt hög grad) kan lita på att enskilda inte utnyttjar systemen och att staten har kontroll över användningen, så har man tillit till det sociala kontraktet.

<sup>6</sup> Trägårdh, Lars (2015) *Framtidsfolket – Modernitet och svensk nationell identitet*, s. 370 i Digitaliseringskommissionen, *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*, SOU 2015:65.

<sup>7</sup> Wennemo, Irene (2014), *Det gemensamma – Om den svenska välfärdsmodellen*. Premiss förlag.

## Mot ett tjänstebaserat kunskapssamhälle

Tre vågor av globaliseringen har påverkat Sveriges internationa-  
lisering under framväxten av industrisamhället (1865 –1914, 1950–  
1971, 1989–). Det har påverkat varu- och tjänstehandel, kapital-  
rörelser och migration. Väststandsutvecklingen har påverkats i varje  
våg.<sup>8</sup> Den tredje vågen innebar en övergång till ett informations-  
och tjänstebaserat kunskapssamhälle. Under 1970-talet hamnade  
industrivärlden i den djupaste ekonomiska krisen under fredstid sedan  
1930-talet. Många svenska företag och branscher drabbades hårt.  
När krisen var övervunnen på 1980-talet inleddes en ny globali-  
seringsvåg. För svensk del anses 1989 som start för den tredje glo-  
baliseringsvågen därför att valutareglerna då avskaffades.

Teknikutvecklingen från 1970-talet och framåt gav också helt  
nya möjligheter för internationell handel och internationellt företa-  
gande. Sedan dess har kostnaderna för bearbetning, lagring och över-  
föring av information minskat dramatiskt. För de produkter som  
kunde omvandlas till elektroniska signaler, skapades möjligheter för  
global handel till låga kostnader. På samma sätt öppnades möjlig-  
heter att organisera globala produktionssystem, där många olika före-  
tag runt om i världen bidrog med sin specialkompetens. Det gjorde  
att specialisering och arbetsdelning ökade starkt. Många företag  
outsourcade delar av sin verksamhet till andra, både vad gäller till-  
verkning och leverans av tjänster, och företag blev en del i globala  
värdekedjor.

Kunskapssamhället och informationssamhället är begrepp som  
började användas i västvärlden på 1970/1980-talen. Den tekniska  
utvecklingen med persondatorer och internet innebar att arbete  
med och hantering av information i hög grad ersatte fysiskt arbete.  
Begreppen fick stort genomslag på 1990-talet när internet fick en allt  
större spridning. Det var under detta decennium som övergången  
till ett informations- och kunskapssamhälle tog fart och behovet av  
och efterfrågan på kunskap och kompetens ökade. Kunskapssam-

---

<sup>8</sup> Globaliseringsrådet (2007), Globaliseringens tre vågor – Sveriges internationalisering under 150  
år. Anders Johnsson. Underlagsrapport nr 3  
<http://www.regeringen.se/contentassets/9b6f3c6b6af3408c8feb92d6b8f36fca/globaliseringens-tre-vagor---sveriges-internationalisering-under-150-ar>

hället som begrepp erkänner betydelsen av kunskap, kompetens och teknologi som bas för samhällets och ekonomins utveckling.<sup>9</sup>

Under hela 1900-talet har möjligheterna till och kraven på utbildning i samhället ökat. Allt fler har omfattats av och deltagit i allt längre formella utbildningar. Skola och utbildning har syftat till att ge varje individ kunskap och kompetens för såväl den egna utvecklingen och deltagande i arbetslivet som för ökat välbefinnande och för att leva och verka i en demokrati. I kunskapssamhället är utveckling och spridning av kunskap den viktigaste förutsättningen för ekonomisk tillväxt och omställningsförmåga.<sup>10</sup> OECD lyfter fram regeringars betydelse för att individer ska utveckla den kompetens och kunskap som krävs i ett kunskapssamhälle. Begreppet humankapital används för att ringa in länders behov och betydelse av individer med kunskaper och färdigheter som kan bidra till ekonomisk tillväxt, vilket gör landets välbefinnandeutveckling möjlig.<sup>11</sup>

## Livslångt lärande allt viktigare

När kunskap har ökat i betydelse för att nå tillväxt och förändra samhället, och när förändringstakten på arbetsmarknaden ökar, ökar också vikten av ett livslångt lärande. Inom OECD arbetade i slutet av 1990-talet DeSeCo<sup>12</sup>-gruppen fram ett antal nyckelkompetenser.<sup>13</sup> De definierade tre breda kategorier av nyckelkompetenser som de ansåg att alla individer behöver i samhället; att kunna interagera i sociala heterogena grupper, att kunna agera autonomt samt att kunna använda verktyg (som språk och teknik) för att interagera med omgivningen.<sup>14</sup>

Europeiska rådet antog vid mötet i Lissabon år 2000 det strategiska målet att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. Livslångt lärande infördes som en vägledande princip i arbetet för att underlätta övergången

<sup>9</sup> OECD (1996) *The Knowledge-based Economy, GENERAL DISTRIBUTION*, OCDE/GD(96)102. <https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>

<sup>10</sup> Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga. En globaliserad svensk ekonomi*. <http://www.regeringen.se/sb/d/5146/a/126550>

<sup>11</sup> World Economic Forum (2016), *The Human Capital report 2016 – insight report*. s. 1.

<sup>12</sup> Definition and Selection of Key Competencies.

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/definitionandselectionofcompetencies/deseeco.htm>

<sup>14</sup> <http://www.deseeco.admin.ch/>

till kunskapssamhället och kärnan i själva strategin är att stärka kompetenser hos medborgarna för att uppnå målet.<sup>15</sup> De åtta nyckelkompetenser som Europeiska rådet antog år 2006 bedömdes vara nödvändiga för Europas välbefinnande och tillväxt, liksom för alla individers självförverkligande och personliga utveckling, den sociala sammanhållningen och ett aktivt medborgarskap, samt möjligheter inom arbetsmarknaden.<sup>16</sup>

## Det digitala samhället

Vi är på väg mot ett digitalt samhälle. Digitaliseringen innebär en omvälvande transformering av samhällets viktigaste delar – tillväxt och hållbarhet, välfärd och jämlikhet, trygghet och demokrati. Digitalisering innebär att digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheter och saker blir självklara. Det förändrar hur vi gör saker, hur vi upplever saker, hur vi tar oss an uppgifter och hur vi finner lösningar. Användningen av ny teknik förändrar förutsättningar och villkor för företag och offentlig sektor, för arbetsliv och utbildning och för tillit och social sammanhållning i samhället.<sup>17</sup>

Ekonomi förändras genom digitaliseringen. Digitaliseringen skapar radikalt nya förutsättningar som gör att etablerade affärs- och verksamhetsmodeller utmanas och etablerade strukturer förändras i grunden.<sup>18</sup> Digitaliseringen innebär att fysiska varor i hög utsträckning blir digitala tjänster och att digitala plattformar effektiviserar och internationaliserar tjänster som tidigare var lokala samt att den traditionella produktionen effektiviseras.<sup>19</sup>

Logiken i den digitala ekonomin skiljer sig från den i industri-samhället. Nya begrepp formuleras för att beskriva delar av den för-

---

<sup>15</sup> Europeiska rådets resolution om livslångt lärande 27 juni 2002. Europeiska gemenskapernas officiella tidning, C 163, 9.7.2002. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1410793134348&uri=URISERV:c11054>.

<sup>16</sup> Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32006H0962&qid=1408966371090>.

<sup>17</sup> Se omvärldsanalysen i kapitel 3 i Digitaliseringskommissionen (2015) *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, SOU 2015:91.

<sup>18</sup> Regårdh, Patrik (2015), Värdeskapandets nya logik, s. 326 i Digitaliseringskommissionens delbetänkande *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*, SOU 2015:65.

<sup>19</sup> Breman, Anna, Felländer, Anna (2014) Diginomics – nya ekonomiska drivkrafter, *Ekonomisk debatt*, nr 6, årgång 42.

ändring som ekonomin genomgår. Nyttjandekonomin<sup>20</sup> är ett begrepp som fångar hur ekonomin förändras till att baseras på användning av tjänster i stället för en ekonomi som bygger på ägande av produkter. Det skiljer sig från industrisamhällets värdeskapande, som bygger på hierarkiskt styrda processer av produktion av varor för en massmarknad, medan nyttjandekonomin fokuserar på dynamiska och individuella tjänster som både genereras och distribueras via digitala nätverk.

Digitaliseringen får en kraftig påverkan på arbetsmarknaden, där många yrken kommer att försvinna eller förändras i grunden och helt nya yrken kommer att tillkomma.<sup>21</sup> Utvecklingen går från fasta anställningar till att allt fler är egna företagare, har kortare anställningar och att man får inkomster via delande av sina tillgångar, t.ex. hyra ut sin lägenhet.

Till skillnad från tidigare utvecklingsfaser, så sker transformeringen av arbetsmarknaden brett, då de flesta sektorer berörs samtidigt. Det gör att behoven av utbildning och kompetensutveckling är stora och kommer att vara så för de flesta genom hela yrkeslivet.<sup>22</sup>

Tillgång till rätt kompetens är helt avgörande för möjligheterna att utveckla och skapa framgångsrika företag och nya jobb och för individens möjligheter till trygghet på arbetsmarknaden.

Samhällsutvecklingen och digitaliseringen påverkar också värderingar, attityder och beteenden, vilket förändrar sammanhållning och socialt samspel – dvs. en viktig del av det sociala kontraktet. Exempelvis innebär den obegränsade tillgången till information och kommunikation liksom det oöverskådliga medieutbudet att en individualisering av mediekonsumtionen uppstår, dvs. att olika individer tar del av olika medier, nyheter etc. Det här sker både utifrån individuella val och algoritmiskt. Individualiseringen av mediekonsumtionen riskerar att ge människor helt separata verklighetsbilder vilket försvårar social tillit och sammanhållning. Det skiljer sig från

<sup>20</sup> Begreppet förs fram av Regårdh, Patrik (2015), *Värdeskapandets nya logik*, i Digitaliseringskommissionens delbetänkande *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*, SOU 2015:65.

<sup>21</sup> Frey, C. B. och Berger, T (2015) *Digital disruption at work*, s.107 – 134 i Digitaliseringskommissionens delbetänkande *Om Sverige i framtiden*, SOU 2015:65. Stiftelsen för strategisk forskning, Fölster, S (2015), *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*. <http://stratresearch.se/wp-content/uploads/varannat-jobb-automatiseras.pdf>

<sup>22</sup> Se fördjupad beskrivning i Omvärldsanalysen i kapitel 3 i Digitaliseringskommissionens delbetänkande SOU 2015:91, *Digitaliseringens transformerande kraft – väggval för framtiden*.

den masskonsumtion av ”samma” medier som skedde under framväxten av industrisamhället och som där fungerade som ett sammanhållande kitt eftersom man delade en likartad uppfattning om verkligheten, även om man ansåg olika saker om den.

Digitaliseringen kommer att stöpa om formerna för demokratin. Den ökar möjligheten för fler att ta initiativ, vara delaktiga och bidrar till transparens. Det kan skapa nya former för engagemang när deltagandet i föreningsliv samt i politiska partier kontinuerligt sjunkit sedan 1990-talet. Analys av data kan också komma att få en stor betydelse för demokratin och underlag för arbetet med demokratiska frågor.

En tilltagande urbanisering och en befolkningsstruktur med allt högre andel äldre etc. innebär helt nya förutsättningarna för och krav på den offentligt finansierade sektorn. Inom denna behöver effektiva verksamheter utvecklas som möter individers behov med god kvalitet.

## **Digitaliseringens kännetecken**

Digitaliseringen har ett antal kännetecken, som kommer att påverka det sociala kontraktet. Nedan beskrivs några av dessa kännetecken.

### **Individen i centrum**

Digitaliseringen möjliggör och leder till en ökad individualisering. Detta gör att individen sätts i centrum på ett sätt som tidigare inte varit möjligt. Denna nya nivå av kund/individ-orientering påverkar företag, civilsamhällets organisationer och även de offentliga verksamheterna. Vi som individer förväntar oss ett skraddarsytt erbjudande som passar just mig. Spelreglerna ändras därmed för såväl företags som statens relation med medborgare och kunder, distribution och produktion av produkter och tjänster.

## Verksamhetsutveckling sker ihop med användarna

Digitaliseringen ger delvis nya förutsättningar för utvecklingsarbete jämfört med hur arbetet tidigare gått till inom statlig förvaltning. Digitaliseringen innebär att användaren och det användargenrerade är utgångspunkt för identifiering av behov och innovation, att en agil processen är nödvändig, dvs. en kontinuerlig utveckling av tjänster utifrån testresultat och texter i mindre skala/ ”piloter” för att sedan lätt skala upp fungerande lösningar. De ökade möjligheterna till och förväntningarna på transparens och på informationsinhämtning ”on demand” utgör nya förutsättningar liksom de ökade analysmöjligheter som den ökade mängden digitala data ger och därmed andra typer av kunskapsunderlag för beslutsfattande.

## Världen krymper

Digitaliseringen påverkar en ökad internationalisering genom att vi snabbt får kontakt med och är del av utvecklingen i omvärlden på ett annat sätt än tidigare. Integreringen av marknader, handel, investeringar, människor mm sker globalt. Olika former av system harmoniseras eller standardiseras exempelvis utbildningssystem. Som individer är vi medvetna om vilken cancerbehandling som ges i andra länder, och förväntar oss samma tjänster i Sverige. Likaså har vi tillgång till utbildningar som ges digitalt, men produceras i andra länder. Vi agerar också själva gentemot internationella aktörer och t.o.m. länder exempelvis genom att skriva på upprop, kommentera val i andra länder och vi förväntar oss att Sverige ska agera internationellt på ett annat sätt än tidigare. Beroendet av andra länder ökar, inte minst avseende utvecklingen inom hållbart klimat.

## Ökad effektivitet och kvalitet genom analys av stora datamängder

När allt fler människor, saker, skeenden är digitala och lämnar digitala spår får vi även enorma mängder data. Dessa stora mängder data kan analyseras, struktureras och användas för att göra helt nya saker och att göra de saker vi tidigare gjort på nya sätt. Detta sker, och kommer i allt större utsträckning att ske, automatiserat. Digitalise-

ringen får ett mycket stort genomslag eftersom den i allt högre utsträckning också är kopplad till annan teknisk utveckling.

Digitaliseringen möjliggör att kunskap kan utvecklas genom databaserade experiment och olika former av simuleringar på ett sätt, och med en omfattning, som vi tidigare inte varit i närheten av. Inom de flesta forskningsdiscipliner används digitaliseringens möjligheter på detta sätt och såväl företag som offentliga verksamheter använder i allt högre utsträckning simuleringar vid planering av tjänster.

Dessa förändringar kommer att ge oss helt ny kunskap om och förståelse för människan och samhället. Det kommer att påverka identitetsskapande och värderingar, tillväxt och arbete, hälsa och sjukdom, och människors relationer till varandra och samhället, och påverkar därmed även statens roll.

## Vad är det statliga åtagandet i en digital tid?

Digitaliseringens transformation kommer påverka såväl vad staten kan göra och utmana de uppfattningar som vuxit fram under 1900-talets industrisamhälle om vad det statliga/offentliga åtagandet bör vara. Hur kan det statliga åtagandet komma att se ut i en digital tid? Rothstein menar att en diskussion om välfärdspolitik alltid kommer att vara ofullständig om inte de normativa problemen kring frågan om vad som ska menas med *social rättvisa* behandlas.<sup>23</sup> Sedan 1970-talet har intresset för normativa analyser och resonemang ökat. Forskare som Rawls och Nozick har lyft fram betydelsen av att diskutera begrepp som rättvisa, jämlikhet och rättigheter, och fokuserat på frågan – Vad *bör* staten göra?<sup>24</sup> I det ryms frågor om hur långt kollektivets ansvar för den enskilde bör sträcka sig och vad den enskildes eget ansvar bör vara, dvs. inom vilka moraliska ramar bör det kollektiva politiska handlandet ske.

Sedan 1970-talet har också kunskapsuppbyggnaden om vad som påverkar genomförandet av politiska reformer vuxit. Man undersöker ur olika aspekter förutsättningarna för att på politisk och administrativ väg styra samhället – dvs. Vad *kan* staten göra? Detta

<sup>23</sup> Områdets beskrivning utgår från resonemang i Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik, SNS förlag.

<sup>24</sup> John Rawls, *A theory of Justice* och Robert Nozicks, *Anarchy, State and Utopia*.



behöver belysas i en digital kontext för att få en bred diskussion och teoretiska ramverk för vad staten *ska* göra.

Den statliga förvaltningens roll i det demokratiska samhället är att förverkliga politiken. Förtroende från medborgare, verksamheter och företag är en förutsättning för genomförandet. Viljan att gemensamt finansiera den offentliga verksamheten bygger på att medborgare och företag litar på att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt. På samma sätt är statsförvaltningens integritet och gemensamma grund en förutsättning liksom att lagar och regler efterlevs, vilket garanteras genom tillsyn och tillståndsgivning. Den svenska förvaltningsmodellen ska fungera så effektivt och utvecklingsinriktat som möjligt varför samordning och samverkan är centralt.<sup>25</sup> Denna grund gäller även i en digital tid, men frågan är om medborgarnas syn på hur skattemedel ska användas nu kommer att förändras?

Då digitaliseringen möjliggör en ökad individualisering så kommer stöd och insatser i vård, skola och omsorg kunna se mycket olika ut för olika individer. Vad är då likvärdigt? Vad är rättvist? Då individens eget beteende på helt nya sätt kommer att kunna följas och värderas givet effekten – vad är då individens skyldigheter och ansvar? En central fråga är hur staten ska förhålla sig till de som aktivt säger nej till det digitala – hur ska insatser för dem se ut?

Risken är stor att det i allt högre utsträckning kommer att utveckla en obalans mellan politikens räckvidd (kapacitet att leverera) och medborgarnas efterfrågan på resultat. Kansliet för strategisk analys lyfter fram att statens står inför stora utmaningar till följd av samhällsutvecklingen:

Generellt sett sker en förskjutning från input-legitimitet (medborgarnas delaktighet i den politiska processen) till output-legitimitet (att det politiska systemet ger det utfall medborgarna efterfrågar) – en rörelse som nedvärderar betydelsen av det politiska styrelseskicket till förmån för handlingskraft och resultatorientering.<sup>26</sup>

Det är centralt att staten proaktivt arbetar för att främja gemenskap, tillit till samhället och social sammanhållning. Den individualisering som digitaliseringen driver på står inte i motsats till tillit och sammanhållning, men nya former eller uttolkningar av statens åta-

---

<sup>25</sup> Regeringens förvaltningspolitik (2014) Skrivelse 2013/2014:155 s. 5.

<sup>26</sup> Regeringskansliet (2014), Kansliet för strategisk analys, *Strategiska trender i globalt perspektiv, 2025: en helt annan värld?* s. 53.

gande i det sociala kontraktet kommer att behöva utvecklas, även givet samma värderingar som vi har sedan tidigare kring likvärdighet och rättvisa.

### Områden i temarapporten

I denna temarapport ingår nio artiklar där olika författare belyser skilda aspekter och perspektiv på det sociala kontraktet.

Anders Ekholm skriver om att i en digital tid så måste data från medborgarna ingå i det sociala kontraktet. Han menar att på samma sätt som vi invånare ger staten beskattningsrätt och våldsmonopol för att kollektivets och individens bästa sammanfaller, måste data in i samhällskontraktet.

Karim Jebari lyfter fram hur digitalisering, eller integreringen av datainsamling och maskininlärning i existerande tjänster, kan vara en lösning på de problem vi har i dag. En konsekvens av att de senaste decenniernas välfärdsreformer haft den rationella och upplysta konsumenten som utgångspunkt är att efterfrågan på vård inte alltid överensstämmer med vårdbehov. De med större kunskaper och socialt kapital efterfrågar mer vård än de behöver. Och de med mindre kunskaper efterfrågar för lite.

Jakob Heidbrink lägger grunden för en bred diskussion om vad enskild frihet egentligen kan tänkas betyda i digitaliseringens tidevarv, och hur detta förhåller sig till det allmännas myndigheter och förvaltningar samt till förväntningarna på den service som det allmänna levererar.

Marie Demker och Ulf Bjereld skriver om hur digitaliseringen är en avgörande del av den kommunikationsteknologiska revolutionen, vilken har bidragit till en individualisering av samhället och därigenom vidgat avståndet mellan medborgarna och partierna. Men den kommunikationsteknologiska utvecklingen tillhandahåller också verktyg som, rätt använda, kan bidra till att stärka medborgarskapet och medborgarnas demokratiska delaktighet.

Lars Haikola beskriver den svenska högskolans syften, struktur och organisering samt hur detta passar in i det digitala samhällets behov av kompetens, kompetensutveckling och livslångt lärande.

Lars-Olof Pettersson skriver om de förslag och modeller för vuxnas kompetensutveckling som lanserats för att lösa det ökade

behovet av kompetens som uppstår vid förändringar på arbetsmarknaden. Han lyfter fram vilka frågor som är centrala att besvara i kommande förslag på lösningar för det livslånga lärandet.

I den sista delen av temarapporten presenteras tre scenarion som är framtagna av forskare från RISE ICT (Swedish ICT).

Per-Erik Sjöberg pekar på tre tydliga trender som kan urskiljas avseende framtidens hälso- och sjukvård: individen tar ett större ansvar för sin egen hälsa, behandlingar är mer individanpassade och hemmet är den nya vårdplatsen. I fyra scenarier beskrivs typiska situationer i livet där digitala lösningar kan erbjuda bättre hälsa och högre livskvalité för individen.

Claus Popp Larsen scenarion handlar om hur man skapar förutsättningar för en öppenhet som kan frigöra innovationskraften för tjänster i hemmet, vilka möjligheter kan vi förvänta oss om man lyckas skapa öppenhet i hemmet, hur det påverkar de kommersiella aktörerna, och vilken roll spelar offentliga sektorn i allt detta?

Carl Heath visar i ett scenario hur användningen av digitaliseringens möjligheter kan komma att se ut inom utbildning och vad som behöver göras inom skola och utbildning.

## Referenser

- Blomqvist, Paula (2003) *Den gränslösa välfärdsstaten*. Agoras årsbok 2003.
- Breman, Anna, Felländer, Anna (2014) *Diginomics – nya ekonomiska drivkrafter*, *Ekonomisk debatt*, nr 6, årgång 42.
- Digitaliseringskommissionen (2014) Digital kompetens – gör Sverige i framtiden, SOU 2015:28.
- Digitaliseringskommissionen (2015), Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter, SOU 2015:61.
- Digitaliseringskommissionen (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*, SOU 2015:91.
- Europeiska rådet (2002), *Europeiska rådets resolution om livslångt lärande 27 juni 2002*. Europeiska gemenskapernas officiella tidning, C 163, 9.7.2002.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1410793134348&uri=URISERV:c11054>
- Europaparlamentets och Europeiska rådet (2006), *Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande*.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32006H0962&qid=1408966371090>
- Fölster, Stefan (2015), *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*.  
<http://stratresearch.se/wp-content/uploads/varannat-jobb-automatiseras.pdf>
- Globaliseringsrådet (2007), *Globaliseringens tre vågor – Sveriges internationalisering under 150 år*. Anders Johnsson. Underlagsrapport nr 3  
<http://www.regeringen.se/contentassets/9b6f3c6b6af3408c8feb92d6b8f36fca/globaliseringens-tre-vagor---sveriges-internationalisering-under-150-ar>
- Globaliseringsrådets kansli (2009), Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli *Utvecklingskraft och omställningsförmåga. En globaliserad svensk ekonomi*.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York City.

- OECD (1996) *The Knowledge-based Economy*, GENERAL DISTRIBUTION, OCDE/GD(96)102.  
<https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, UK.
- Regeringskansliet, Kansliet för strategisk analys (2014), *Strategiska trender i globalt perspektiv, 2025: en helt annan värld?*
- Regeringskansliet (2014) *Regeringens förvaltningspolitik*, Skrivelse 2013/2014:155.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, SNS förlag.
- Trägårdh, Lars (2015) *Framtidsfolket – Modernitet och svensk nationell identitet*, s. 369, i Digitaliseringskommissionen, *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*, SOU 2015:65.
- Wennemo, Irene (2014), *Det gemensamma – Om den svenska välfärdsmodellen*. Premiss förlag.
- World Economic Forum (2016), *The Human Capital report 2016 – insight report*.



# Det digitala samhällskontraktet

Anders Ekholm

Tanken på ett samhällskontrakt uppstod under upplysningen då samhällen började röra sig från diktatoriska monarkier till mer av demokratier. Namn som brukar förknippas med denna tanke är John Locke, Thomas Hobbes och Rousseau. Kontraktet är inget papper som man skriver under, utan är mer en föreställning av de ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som gör att suveräna medborgare ändå kan sluta sig samman i en stat och gå med på att inskränka sina friheter mot att få vissa rättigheter och möjligheter via samhällets försorg.

Staten garanterar medborgarnas liv och fysiska säkerhet, men även vissa rättigheter: ägande, utbildning, sjukvård etc. Kontraktet ”skrivs” mellan alla medborgarna i ett land. Invånarna går med på att låta sig beskattas, att följa lagar och lyda polisen, och behandla varandra med respekt. Skälet till att staten behövs är att vissa saker inte effektivt kan administreras eller produceras av frivilliga sammanlutningar. T.ex. måste ett försvar och ett rättsväsende vara gemensamt och lika för alla.

Nationalekonomer talar om kollektiva varor, dvs. varor som inte minskar i värde för att fler konsumerar dem, t.ex. radioutsändningar eller försvar, men även om positiva externa effekter, dvs. varor eller tjänster som ger större nytta än för endast de som är direkt involverade i utbytet. En negativ extern effekt är till exempel buller och utsläpp då du reser med bil genom ett bostadsområde. Eftersom du får nyttan, själva resan, medan de som bor i området inte får någon nytta, utan endast får ta del av buller och utsläpp, kommer resandet att bli större än vad det är värt sett från alla medborgares perspektiv. Koldioxidskatt är ett exempel på en sådan skatt som försöker påverka fossildrivet resande till samhällsekonomiskt effektiva nivåer.

Då det finns kollektiva varor eller externa effekter säger optimal beskattningsteori att man bör beskatta eller subventionera. Fria marknader kommer att leda till effekter som inte är samhällsekonomiskt effektiva. Dessa behöver korrigeras med regler, subventioner eller beskattning för att inte misslyckas.

## Data – en kollektiv vara med externa effekter

Det digitaliserade samhället bygger på data och data bör betraktas som en del av samhällskontraktet. Data, eller information, är en lite märklig blandning av kollektiv vara, externa effekter samt har privata egenskaper på ett lite unikt sätt. Data är inte en vara bland alla andra.

Då vi forskar med hjälp av data uppstår kunskap som kan leda till nytta i termer av bättre kvalitet eller effektivitet. Handlar data om hälsa eller utbildning kan vi få längre liv, bättre hälsa och färre skolmisslyckanden, dvs. välfärdens kärnvärden är det som vi kan påverka. Det är samtidigt viktigt att upprepa att forskning utan data inte ger någon evidens eller kunskap som kan leda till förbättring. Det går helt enkelt inte att påverka välfärdens kärnvärden på ett systematiskt sätt utan data. Digitalisering handlar om att ta till vara dessa positiva effekter. Data som kollektiv vara innebär t.ex. att nyttan av data ökar med ökande användning om vi t.ex. använder data som underlag för forskning. Det innebär att ur detta perspektiv är maximal användning av data samhällsekonomiskt önskvärt.

Då vi använder data för forskning finns det även positiva externa effekter. Om vi tänker oss att vi ska utforma ett beslutstöd för att ställa sjukdomsdiagnos, kommer alla data som vi kan slänga in i maskineriet att vara viktiga. Det innebär att ju fler variabler desto bättre, då vi ska träna en artificiell intelligens. Det behövs dessutom data från många människor, inte minst behövs det människor som INTE fick diagnosen vi är intresserade av, eftersom vi ju vill få ett system som kan avgöra om just jag hamnar i gruppen som har eller inte har en viss diagnos. Det innebär förenklat att vi alltid behöver köra hela befolkningens data för alla diagnoser, inte enbart data för de personer som fick sjukdomen. Utan stora mängder data kan dessa system inte få särskilt hög precision. Så om jag ska få bra diagnoser i framtiden så måste alla andras data köras tillsammans med mina.



Så data har tunga positiva externa effekter. Ur det perspektivet är maximal dataanvändning önskvärt ur allas perspektiv. Eftersom data dessutom är en kollektiv vara så räcker den till all forskning och utveckling, utan merkostnader. Under förutsättningen att alla faktiskt vill ha så bra sjukvård eller välfärd som möjligt.

Men data har även en privat dimension, den kan säga något om oss som människa. Vissa personer vill inte dela med sig av uppgifter av personlig karaktär med andra. Antagligen är det så att man själv vill bestämma över vad som delas med andra eller ej. Få vill dela alla data om sig själv med andra, men många delar med sig av uppgifter av ganska intim karaktär på olika sociala media. Men det finns även andra agenter med legitima krav på att få ta del av dina data. I en skattefinansierad verksamhet, är det skattebetalarna som står för notan. Skattebetalaren har ett legitimt krav på att verksamheter ska utföras så effektivt som möjligt, men även att det ska ske med så stort lärande som möjligt, så när mina barn får skolproblem eller hälsoproblem så har verksamheterna lärt sig maximalt hur man ska tackla dessa. Det innebär att du och jag har ömsesidiga nyttor av våra respektive data.

I någon mening liknar det resonemangen i det ömsesidiga samhällskontraktet. Vi går bägge med på att våra data får användas för det större goda – för forskning och för utveckling – så att om vi hamnar i samma predikament så kommer lösningarna i morgon att vara lite bättre än vad de är i dag. Dessa lösningar kommer inte att realiseras på en fri marknad, eftersom vi har valt en samhällsmodell med stort inslag av gemensam finansiering och produktion. Men de skulle inte heller realiseras i helt marknadsorienterade sektorer. Eftersom det där råder konkurrens kommer alla data att ses som, och faktiskt vara, en konkurrensfördel, vilket leder till att företagen kommer att vilja låsa in just dina data i just deras tjänster. En viktig grund för lärande försvinner därmed.

Men det finns även problem med t.ex. att donera data till Facebook. Man tror att det är gratis att använda dessa olika tjänster, men i realiteten betalar vi ju med att donera data om oss själva och våra nätverk. Att dessa data har stort värde vittnar de stora informationsbolagens vinster om. Även om det i praktiken är så att många donerar sina data till Facebook m.fl., så är vår beredvillighet att dela med oss av data mindre då det gäller privata vinstdrivande företag. Kanske är det så att de slår slant av att använda det vi

donerar till dem, vilket vi kanske inte tycker om. Det startar nu ett antal olika tjänster för att hjälpa oss kunna ta betalt för våra data då företag använder dessa. Detta leder dock till samhällsekonomisk suboptimalitet eftersom data ju är en kollektiv vara med positiva externa effekter, så vi vill egentligen att data ska vara gratis och fritt tillgängligt för i alla fall, koordinering av mig och mina tjänster, samt för lärande, utveckling och forskning.

Detta leder till att staten bör vara den som tar hand om de stora informationsflödena, som även ska vara fria för forskningen och för förbättringsarbetet, i alla fall för alla data som genereras i kontakten med offentligt finansierade verksamheter. Medan vi själva måste få bestämma om vi vill donera eller sälja våra data till privata företag.

### **Det nya digitala samhällskontraktet för datautbyte**

På samma sätt som vi invånare ger staten beskattningsrätt och våldsmonopol för att kollektivets och individens bästa sammanfaller, måste data in i samhällskontraktet.

I dag regleras dataanvändning av samtycke eller av att den får göras utan samtycke. Ett typexempel är att du för skattefrågor aldrig behöver ge ditt samtycke, medan information om dig i vård, skola, omsorg måste få ditt samtycke om din information ska kunna föras vidare till någon annan del i den offentliga sektorn. Problemet är att samtycke då även behövs för att kunna utveckla verksamheten eller t.ex. utveckla prediktionsmodeller som stöd för strukturerat förbyggande arbete.

Det behövs data från alla i befolkningen för att kunna göra de nya beslutsstöden, och det behövs i princip alla data om alla personer, till varje lärprocess. Däremot kan data vara anonymiserat. Systemen måste inte veta något alls om vems data det är, bara att data kring varje individ hänger ihop. Data behövs alltså inte för att titta på varje person, utan endast för att de artificiella intelligenserna ska kunna lära sig se och hantera mönster. Men sedan behövs koppling till individen om vi ska kunna arbeta förebyggande mot ojämlikhet i hälsa eller skolmisslyckande. Systemen måste ju kunna spotta ut en specifik person att börja arbeta med. Detta går inte att göra i dag utan samtycke.

Samtycke till dataanvändning eller informerat samtycke är en i stort sett meningslös idé, kanske till och med lite löjväckande. När SCB gjorde en genomgång av sina socialstatistiska databaser fann de 53 000 variabler. Så antalet variabler som kommer att finnas i en modernt driven välfärdsstat kommer antagligen överskrida flera hundra tusen, och ständigt öka.

53 000 kan låta mycket, men då ska man hålla i minnet att SCB inte har utvecklat sin information om oss invånare på många år, utan snarare aktivt tar ställning mot att ta in nya variabler. Databasernas precision blir också allt sämre, eftersom inget har gjorts för att ersätta enkäter, vilka i dag är i stort sett meningslösa då registren över var folk bor eller vad de har för telefonnummer inte heller har uppdaterats sedan vi öppnade våra gränser till EU. Svarsfrekvenserna i enkäter ligger därför regelmässigt under 50 procent.

Alla 53 000 variabler finns förvisso inte dokumenterade för alla personer i riket, alla år, men mängden information som finns lagrad om oss passerade för decennier sedan en nivå som är rimlig för människor att hantera, ännu mindre godkänna. Staten måste få förtroende även i lagstiftningen för att hantera data.

Medborgarna känner redan detta förtroende. Huvudregeln måste vara att all data följer individen, men finns tillgänglig i centrala register så att vi kan forska, ta fram beslutsstöd, lära upp artificiell intelligens osv. Det samhälleliga vetandet måste kunna utvecklas. Samhällsteknologin måste bli bättre om vi ska kunna möta alla framtidens utmaningar och medborgarnas ökande krav på service.

Om du tillhör den väldigt lilla skara personer som tycker detta är oroande bör du kunna avregistrera dig. Då får du själv hantera dina processer manuellt. Ett särfall utgörs av personer med psykisk ohälsa. Personer med exempelvis paranoida föreställningar, kanske kommer att bli överrepresenterade bland de som avregistrerar sig, vilket i sin tur medför att personer med paranoida sjukdomar kommer att få sämre vård och i förlängningen dö tidigare. Det blir en politisk fråga att avgöra hur beslutsoförmögnas val kring data ska hanteras.

## Statens som (o)möjliggörare?

Att som regeringen ansvara för, och som det lite optimistiskt står i grundlagen ”styra” Sverige, är en rätt grannliga uppgift. De nordiska välfärdsstaterna har dessutom mer och större ambition att påverka olika delar av invånarnas liv än i princip alla andra länder på jorden. Hittills har vi gjort det bra – riktigt bra. De nordiska länderna toppar alltid olika rankingar om livskvalitet och lycka, men även innovation, rikedom och sysselsättning. Så historiskt har det gått bra. Men nu kommer andra länder i kapp. Sverige är inte längre topplacerat i BNP, livslängd, transfereringssystemens omfattning, jämlikhet, innovation, digitalisering osv., som många svenskar varit stolta över. Andra länder har gått om oss. Vi förbättrar oss, men det går numera långsammare än i omvärlden.

## Rationellt förbättringsarbete är nyckeln

Att bli bättre, på riktigt, inom ett område kräver uthållighet och rationellt förbättringsarbete. Rationellt är här nyckelordet. Förr i en värld som endast var Sverige kunde vi nästan helt och hållet bestämma hur vi ville ha det, införa förändringar och få det på det önskade sättet. I dag ser världen annorlunda ut. Framför allt internationaliseringen gör att risker och kriser sprids extremt snabbt, t.ex., Lehman Brothers-kollapsen 2008 och flyktingströmmarna efter Syrien-krisen är exempel på att stora saker kan hända snabbt. Men även teknikutvecklingen gör att förhållandena förändras snabbt. Så t.ex. har medellivslängden på företag förkortats avsevärt under de senaste 100 åren. Det blir även svårare i varje system att förbättra sig givet en viss teknologinivå. Marginalnyttan minskar helt enkelt i alla system. Då och då kommer nya genombrott i teknologi och man kan börja om resan med enkla åtgärder som ger stora effekter för att med tiden få svårare och svårare att förbättra sig. De nordiska välfärdsländerna har i dag helt enkelt ianspråktagit de möjliga sociala innovationerna på den historiska teknologinivån. För att gå vidare krävs ett rejält steg i samhällsteknologisk kompetens i alla delar av den offentligt finansierade välfärden.

Detta innebär att de gamla statliga systemen snabbare kan spela ut sin roll, att behovet av nya system plötsligt uppstår. Kort sagt:

kravet på staten som rationell förändrare och förbättrare har ökat avsevärt.

Innovationer kommer från olika individer och mikrosystem i myllan, staten kan sedan understödja eller motverka utvecklingen. En utveckling som inte rörer något intresse i breda lager kan antagligen inte göras vanlig endast genom statens insatser, och omvänt kan staten inte förbjuda eller förhindra en utveckling som många människor finner god.

Detta ger en bra illustration av vad staten måste göra för att underlätta utveckling.

1. Tillåta experiment med det nya.
2. Se genom fingrarna om det nya bryter mot gamla regler som egentligen inte är tillämpliga.
3. Uppmuntra det nya genom att stödja infrastrukturuppbyggnad.
4. Driva på utvecklingen genom att vara en ambitiös och visionär beställare, som är beredd att prova nytt och att misslyckas.

Staten måste komma närmare produktionen, ha ett öra mot rälsen och i tid se hur världen förändras, men sedan 60-talet har utvecklingen gått i motsatt riktning. Den statliga styrningen har gradvist kommit allt längre bort från de producerande mikrosystemen. Ett skäl till att staten distanserat sig från mikrosystemen kan vara att omfattningen av offentlig sektor i dag är så mycket större och mer finmaskig, än på 60-talet.

### **Data till stöd för styrning**

Om så de gamla sätten att styra inte längre fungerar, vad kan man göra? Sättet man håller ihop globala företag, med omsättning större än Sveriges BNP eller moderna stater, stavas data. I realtid flödar data för att beskriva vad som händer just nu. De mest moderna företagen har simuleringsmodeller för att se vad som händer om några av de olika osäkerheterna, som alltid existerar, faller ut, och modeller som illustrerar vad som kommer att hända givet vilka åtgärder man vidtar eller underlåter att vidta.

Eftersom man ska hantera en osäker värld som snabbt förändras sig kan man inte arbeta med aggregerade data i tabeller, utan måste

ha tillgång till mikrodata, dvs. data om varje aktör, eller ett tämligen stort urval av dessa. Det finns aspekter av politiken som inte alls låter sig hanteras eller följas utan tillgång till mikrodata, alla former av jämlikhetsanalyser, eller ovanliga företeelser som skolmisslyckande, kriminalitet, sällsynta diagnoser osv. Alla dessa, och mer, måste hanteras med hjälp av data i realtid på aktörs eller agentnivå.

Vet man inte vad man gör kan man inte förbättra sig.

### **En snäv tolkning av integritet hindrar att data används för samhällsutveckling**

Data används inte i dag fullt ut för att förbättra vårt samhälle. Hur data får hanteras styrs bl.a. av personuppgiftslagen (PuL). Egentligen är det inte ett problem att vi har en lagstiftning som reglerar hantering av personuppgifter och söker skydda den personliga integriteten, vad det nu är. Det har alla länder numera. I EU är den dessutom baserad på gemensam EU-lagstiftning. Problemet ligger snarare i hur vi i Sverige implementerar det internationella regelverket, och särskilt i hur praxis utvecklas bland myndigheter och personal.

Då personuppgiftslagen kom 1998 skilde sig vår implementering mot andra länders implementering. Till exempel räknas data som har en nyckel till personuppgifter alltid som personuppgifter, oavsett om användaren faktiskt *har* nyckeln eller ej. Det här betyder att om du beställer ett forskningsdataset från en myndighet, t.ex. SCB, får OK efter en juridisk bedömning som ofta tar minst ett halvår och betalar 100 000 kronor för att få ut det, så sparar SCB en nyckel enbart några månader för att kunna korrigera felleverans, men inte längre. Så om du vill göra en påfyllning med mer aktuella uppgifter, eller mer vanligt, att du behöver en variabel du inte insåg att du behövde från början till ditt dataset, så går inte det eftersom SCB har tagit bort nyckeln som utgör kopplingen mellan de två seten eftersom det annars är att betrakta som personuppgifter. Då måste du alltså börja om. Med samma juridiska prövning, samma väntan och samma kostnad.

Som bjärt kontrast kan nämnas hur det fungerar i England som ju lyder under samma EU-regelverk. Processen i England går till så att man först ansöker om att bli godkänd för att forska på mikrodata. Det gör man endast en gång och det tar två veckor, samtidigt får du kostnadsfritt tillgång till datasetet. När du upptäcker att du

behöver en ny variabel mailar du registerorganisationen och inom 40 minuter har du den pålagd på ditt dataset.

Hur det nya dataskyddsdirektivet kommer att implementeras vet vi inte i dagsläget, utredningen sitter nu och arbetar. Men om det blir som det brukar så lägger man klart mindre vikt vid användbarhet och samhällets utveckling eller välfärd och mer vikt vid det som kallas integritet. Dataskyddsförordningen ökar riskerna för t.ex. myndigheter och företag som inte kan uppfylla den. Detta gör att säkerhetsföretagen och juristerna vädrar guldrusch inför lagstiftningens ikraftträdande 2018. Problemet är inte att det behövs regelverk kring kryptering och datasäkerhet – tvärtom – det är ytterst viktigt. Problemet är att det kommer att bildas fler instanser och ansvariga som har till uppgift att bromsa användandet av data, just i en period där behovet och potentialen av innovativ dataanvändning inte har varit större. Varje myndighet kommer att behöva tillsätta en dataskyddschef. För många myndigheter kommer den första datahanteringsansvarige ha ett ansvar för att bromsa användningen och inte för att bli snabbare, bättre och få högre precision i verksamheten med hjälp av samhällsteknologi. Men det beror helt och hållet på hur vi i Sverige väljer att implementera den nya förordningen. Här finns det anledning att vara pessimistisk, vi väljer ofta en mycket mer restriktiv tolkning än vad andra moderna länder väljer att göra. PuL utformades särskilt restriktivt i Sverige.

Vill man stödja forskning som baserar sig på våra svenska register, måste man omorganisera datatillgången. I dag synes inte SCB vara särskilt väl lämpliga för denna uppgift. Vill man dessutom att verksamhetsutveckling inom offentlig sektor ska vara databaserad måste man göra ytterligare saker, inte enbart regelförändringar, utan ganska mycket för att förändra kultur och arbetssätt inom och mellan myndigheterna.

### **Data – ett första nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för förbättring**

För att förändra verkligheten i önskad riktning, t.ex. genom en politisk reform, eller genom dagligt förbättringsarbete, behövs det kunskap om dagsläget, en idé om vart man vill, en modell för vilka

åtgärder som påverkar fenomenet i vilken riktning, och så data i realtid om resultaten.<sup>1</sup>

Dessa fyra villkor för ett styrt system kan i princip inte uppfyllas i dag i offentlig sektor. Det är förvånansvärt ofta förbjudet. T.ex. får inte Statens institutionsstyrelse, SiS, ta del av vad som händer med de ungdomar som tvångsintagits på deras institutioner när de kommer tillbaka till sin kommun.

Landstingen fick dela på en miljard kronor i den s.k. sjukskrivningsmiljarden om sjukskrivningen minskade, men de fick inte ta del av data om vilka som faktiskt var sjukskrivna. Det säger sig själv att om du inte vet resultatet av det du gör, kommer du inte att bli bättre på det. Nu har en statistikportal tagits fram och landstingen kan se sjukskrivning på kommun eller landsstingnivå, men det är ju aldrig kommuner eller landsting som är sjukskrivna, det är alltid individer, som arbetar i processen och som blir sjukskrivna rehabiliterade etc.

Men vissa specialfall får du följa upp, och det finns till och med lite krav på uppföljning. Om du hanterar ett väldigt specifikt fenomen, säg höftledsoperationer, då får du ha ett kvalitetsregister över de delar som direkt berör patienten och hennes protes. Men vi vet ju t.ex. också att om man har en make/maka spelar detta stor roll för resultatet. Utbildningsnivå, inkomst, kognitiv förmåga likaså. Men dessa variabler får du inte ha med i ett kvalitetsregister.

Det är klart att invånarnas kritik mot att alla stuprör aldrig kan samarbeta är helt korrekt. Staten har i huvudsak i praktiken förbjudit samarbete. All koordination är information, och om information inte tillåts utbytas, så kommer heller aldrig koordinationen att fungera. Dagens verklighet är ett väldigt bra exempel på det.

## **Infokrati – ett andra nödvändigt villkor för förbättring**

Målet är det ständiga lärandet ute i mikrosystemen. Lärare, socialtjänstemän, läkare osv., alla som arbetar ska hela tiden veta hur det går för såväl de invånare de tjänar som för dem själva över tid och i jämförelse med andra. Beslutsstöd, artificiella intelligenser och prediktionsmodeller behöver bli vardag. Det innebär att regelverken

---

<sup>1</sup> För bra introduktion till förbättringsforskning se t.ex. Institute for Healthcare Improvement på IHI.org



måste vara mer av ramverk, kanske sätta mål för resultat snarare än för process. Mer av regelverken ska tillåta algoritmbaserade beslut som kontinuerligt förändras baserat på data i realtid. Att använda datadrivna experiment för att utveckla regelverket blir avgörande. Staten måste ta ett ansvar för datainfrastrukturen och kräva av myndigheter, kommuner och landsting att de kopplar ihop sina system med varandra och med invånarna. Annars tar staten över ansvaret. Hela tiden lite bättre. Resultat. På riktigt. För invånarna.

I olika undersökningar av befolkningens ståndpunkt i fråga om dataanvändning är det tydligt att befolkningen vill dela med sig av data för utveckling och forskning. Mellan 70–90 procent i olika undersökningar brukar ange att de vill dela data. I detta avseende är det således lite orimligt att lagstiftningen lägger så stor vikt på de 10–30 procenten som inte vill det.

Befolkningen litar på staten och undrar snarare varför hen som invånare måste sköta så mycket av processen. Folk häpnar när man berättar hur otroligt manuellt och förbjudet det rationella och automatiska är.

Problemen med att dela med sig av data uppstår snarare i kontakten med marknadsaktörerna. Där måste du kunna välja vilken information om dig du vill dela med vilken aktör, vilket måste kunna göras via en central portal där du kan sätta dina preferenser. Igen; staten får inte vara utvecklare av själva gränssnittet, eller i vart fall inte ha monopol på det. Andra aktörer måste också kunna utveckla. På så sätt initierar vi också en helt ny industri av tjänster och exportvaror.

## **Regeringskansliet behöver en ny mix av kompetenser och ett annat sätt att arbeta**

Ens tänkande styrs av ens varande och hur man ser på förändring. Om du frågar en kirurg hur man ska lösa ett problem, säger hen ”skär”. Frågar du en snickare säger hen ”bygg”, frågar du en nationalekonom, säger hen ”ekonomiska incitament”. Juristen säger ”reglera”. Den kompetensmix du har i en organisation spelar stor roll för vilka svar du kommer att få.

I Regeringskansliet finns det ungefär 4 500 anställda. Runt 40–50 personer är kvantitativa analytiker som använder mikrodata för att göra analyser om hur världen ser ut. Något tiotal av dessa kör

simuleringsmodeller och simulerar fram vad resultaten av en reform kommer att bli i olika avseenden, t.ex. på ojämlikhet, kostnader, arbetskraftsutbud, skatteintäkter osv.

Googles chefsekonom Hal Varian, säger att digitaliseringsålderns sexigaste yrke kommer att vara statistiker, alltså de som analyserar alla de mängder data vi har till vårt förfogande. På Regeringskansliet är det alltså blott en procent av alla anställda som har framtidens sexigaste yrke. Antagligen kommer en sådan organisation ha svårt att ta sig in i framtiden.

Jag försökte 2008 få fram uppgifter om vilka utbildningar de anställda i RK har för att få en bild av kompetensmixen. Det fanns ingen där som visste. En assistent hjälpte mig att lägga in uppgifter från statskalendern, som var en tryckt produkt med namn, utbildning och titel på alla som arbetar i staten. Den vanligaste utbildningsbakgrunden på Socialdepartementet var jurist, följt av statsvetare, ganska många nationalekonomer, och en del socionomer. Då jag sist arbetade på Finansdepartementet, på budgetavdelningen runt år 2000, sa man att det fanns fler jurister än ekonomer på det departementet. Kanske kan man tycka att det är märkligt.

Regeringskansliet skulle behöva uppgradera sin kompetens och arbetssätt om digitalisering ska ta fart. Det är ett stort problem att statsvetare, nationalekonomer och jurister i huvudsak delar samma perspektiv, om än på lite olika sätt. De ser (ofta) på världen ur ett top-down perspektiv. Nationalekonomer framhåller de centralt beslutade margineffekterna i skatte- och transfereringssystemen, jurister framhåller det centralt beslutade regelverket, och statsvetare de centralt fördelade uppdragen och rollbeskrivningarna.

Problemet är att världen och samhället i huvudsak växer fram underifrån, bottom-up, som ett komplext system, vilket jag har beskrivit i texten "Det biologiska samhället" i Digitaliseringskommissionens antologi från 2015.

Visst har incitament, regler och uppdragsbeskrivningar en viss påverkan och fungerar utmärkt som stabilisator i ett oföränderligt samhälle. Men i ett föränderligt samhälle fungerar de mer som broms. Det kan vara bra, men det krävs en balans av push-pull faktorer.

Alla regeringskanslier är inte skapade lika. I Danmark, Holland och England kommer man fram med nya innovativa idéer på en lång rad områden. I Singapore är man också ofta nytänkande. Så det verkar

gå att arbeta på andra sätt. Det verkar som om de har en kompetensmix som skiljer sig från den på det svenska regeringskansliet.

I Holland finns det mest ekonomer, och endast en handfull jurister per departement. De kommer ofta fram med marknadslösningar på problem. Jag tror att de får lite för mycket marknadstänkande. Inga köer i vården, men en kostnadsökning på 5–6 procent. I alla fall var situationen sådan för ett par år sedan.

I England har man en 120 personer stark analysavdelning enbart på departementet för sjukvård (i Sverige finns en person). De bygger ekonomiska modeller och ersättningssystem baserade på national-ekonomisk teori. De har antagligen lite för mycket sådant. De kom t.ex. på att de betalade ut 1 miljard pund i bonus för blodtrycksmätning av personer som visserligen är bra att observera, men som systemet redan tidigare hade haft koll på.

I Danmark verkar man vara pigga på nytänkande. Enligt anekdotiska uppgifter från personer anställda där verkar deras mix ha mer av statsvetare och nationalekonomer jämfört med jurister än i Sverige. Där finns t.ex. MindLab som är en myndighetsöverskridande organisation som använder brukarcentrerad design för att utforma nya sätt att möta och lösa medborgarnas vardagsproblem.

Jag tänker att danskarnas sätt att politikutveckla har potential. Vill man titta på några som verkligen kommit långt, fast som är i närheten, så ligger Estland runt hörnet. De har närmast science fiction-funktioner i sin styrning och syn på digitalisering jämfört med Sverige.

## Slutsatser för det sociala digitala kontraktet

Men det finns alternativ. Vi kan verkligen påbörja bygget av en välfärdsstat 2.0, det kräver bara en lång rad åtgärder på många håll. De länder som tidigt bejakat en ny teknik, tagit risken och fått fram storskalig användning, verkar ha kunnat dra nytta av tekniken för sysselsättning, välfärd och tillväxt.

För att kollektivets och individens bästa ska sammanfalla måste data in i samhällskontraktet. Teknik, lust och vilja finns hos befolkningen. Frågan är om staten tänker gå dem till mötes.

## Utveckla en central informationsmotor

Börja utveckla en central process/mötes/informationsmotor. Alla resurser, handläggningar osv. som finansieras av offentliga medel ska kunna bokas i ett sådant gränssnitt. Som invånare ska du på samma ställe kunna nå alla dina data; intyg, journaler, ansökningar osv. I Estland kan du redan i dag kolla på dina barns skolgång eller dina egna bokade hälsobesök i samma app på telefonen. Utvecklingen måste ske lokalt, men staten måste se till att allt går att koppla ihop. Annars kan vi aldrig samordna processerna. Men det får inte bli en statlig monolitisk applikation, då blir den oanvändbar. Se t.ex. statens brevlåda ”Mina meddelanden” som används för att korrespondera med invånarna och är väsentligt säkrare än användbar. Privata utvecklare måste få tillgång till systemen för att utveckla gränssnitt, så att du som invånare kan välja. Ett samhälle som fortfarande har pappersbaserade personbevis som bas i identifierandet av sina invånare är givetvis en inkompetent amatör i digitalisering.

## e-ID är nödvändigt

Ett e-ID är en av de mest strategiska insatserna en stat som har ambition i modernisering kan införa. Och inte enbart för fysiska och juridiska personer, utan även för Internet of Things. För att få en infrastruktur där livsmedelsleverantörer kan vara säkra på att det är just mitt kylskåp som beställer mjölk, och att det är just min drönare som kommer och hämtar den, blir detta direkt och en väldigt effektiv näringspolitik. Men även om sjukvårdssystemet direkt kan se att det är just min blodsockermätare som larmar för farligt låga halter blodsocker, och påkallar mina anhörigas och de formella systemens resurser, kan stora hälsovinster såväl som ekonomiska vinster skapas.

## Bilda organ till stöd för utvecklingsarbetet

Bilda ett nytt organ för datautbyte och simulering, som kan stödja automatiserade processer, beslutstöd och faktiskt lärande ute i offentligt finansierad verksamhet.

## Integriteten i det sociala digitala kontraktet – ett förslag

På samma sätt som det sociala kontraktet inte är särskilt specifikt om hur vi tillåter oss beskattas, eller vad som ska ingå i våra rättigheter, kan inte det sociala kontraktet vad gäller datautbytet vara särskilt konkret. Eftersom vi inte vet hur värderingar, teknik eller ekonomi kommer att utvecklas måste det finnas stor frihet för det demokratiska systemet att definiera hur data används. Men några punkter kan urskiljas:

Jag donerar mina data, om och endast om:

1. Personer som är direkt involverade i mina ärenden har tillgång till mina namngivna ärendenödvändiga data.
2. Data krypteras och skyddas mot läckage.
3. Att jag aldrig behöver uppgift två gånger.
4. Jag kan när som helst gå in och se en komplett logg på vilka personer som använt mina data på vilket sätt.
5. Jag kan när som helst opta out, och får då sköta all min informationshantering själv, (undantaget nattvaktarstaten polis- skatt-försvaret).
6. Mina långsiktiga intressen bevakas så att jag pushas till rätt beslut i dag (nudge).
7. Sådana pushar kan jag när som helst stänga av eller ignorera.
8. Att alla förbättringar som uppstår i lärandet från min ärende-process kommer alla till del.
9. Och tvärtom.

Genom detta ”kontrakt” vet jag vem och hur mina data används samtidigt som det gör ett förbättringsarbete med stora data möjligt.

## Regeringskansliet 2.0 – vad behöver göras?

Om Regeringskansliet faktiskt ska ge annorlunda förslag till den sittande regeringen som på allvar kan förändra resultaten så måste även Regeringskansliet förändra sig och sitt interna arbete.

## Utse en CIO för Regeringskansliet

Utse en gemensam CIO, Chief Information Officer, med ansvar för såväl dataregelverk som faktiskt drift av informationsförsörjningen för staten och offentlig sektor i allmänhet och Regeringskansliet i synnerhet.

## Förändra arbetssättet

Regeringskansliet behöver förändra sättet att arbeta på och bli mer praktisk och mer teknisk. Praktisk i så måtto att mer av utvecklingen sker i iterationer med de som faktiskt berörs med brukardriven tjänstedesign. Mer teknisk så att mer avancerad samhällsteknologi i större utsträckning används, dvs. olika former av beslutstöd och simuleringsmodeller. Men även mer teknisk i meningen att det används mer av kvantitativ analys för att rangordna problem och vägleda i val i dilemman. Att arbeta mer öppet, med mer datadrivna insikter och i projektform, är antagligen en väg att gå, i stället för dagens formalia- och förhandlingsbaserade manuella arbetssätt, som garanterar att empiri och evidens inte påverkar processen nämnvärt.

## Förändrad mixen av kompetens

I England har man sedan länge en enhet på motsvarande statsrådsberedning som utgår från vad vi vet om människan och hennes drivkrafter och utformar politiken utifrån det samt genomför rigorösa tester med kontrollgrupper innan man genomför reformer i full skala. Delar av detta arbete sker vid The Behavioural Insights Team (BIT). Vid denna arbetar experimentella beteendepsykologer och kvantitativa ekonomer, samt personer med erfarenhet från politikutformning. Det är först då regelverken bygger på datadrivna insikter samt möjliggör automatiserat beslutsfattande som digitaliseringens goda effekter fullt ut kan slå igenom.

I Sverige borde man antagligen utse en tjänstemannaledning, vars uppgift var förändring och förbättring av det interna arbetet i termer av effekt på verkligheten, och snabbhet i beslut. I näringslivet finns måttet TTM, Time To Market, som beskriver hur lång tid det går att få en innovation ut till kundnytta. Motsvarande skulle införas i

departementen TTM, Tid Till Medborgaren. Hur lång tid tar det innan medborgaren får en förändrad (förbättrad) verklighet från det att en politiker ger uttryck för en förändring.

### **Skapa ett effektråd i Regeringskansliet**

Inför ett effektråd i Regeringskansliet. Precis som lagrådet granskar lagförslags lagenlighet, ska effektrådet utifrån tillgänglig forskning granska om regeringens förslag kan få någon effekt. Finns det ingen evidens (vilket är vanligt, eftersom man gör nya saker) så inför man reformen så att det går att se om och hur det finns en effekt, gärna som experiment i olika delar i landet. Se till att data samlas i realtid så att man faktiskt kan utvärdera, det går i dag nästan aldrig att göra. Det absolut vanligaste läget är att vi inte har en aning om vad som händer just nu i den offentliga sektorn.





# Digitaliseringen och välfärden: nya möjligheter och utmaningar

Karim Jebari

## Sammanfattning

Det moderna samhällskontraktet i Sverige förutsätter att offentliga tjänster är effektiva och verkar för ett sammanhållet samhälle genom att motverka de negativa effekterna av ekonomisk ojämlikhet. Men dessa åtaganden riskerar att undermineras av de senaste decenniernas välfärdsreformer, där medborgare ses som rationella och upplysta konsumenterna av välfärdstjänster. Med avseende på vissa välfärdstjänster, som till exempel vård och omsorg, råder stor ojämlikhet i kunskap mellan patient och vårdgivare och mellan patienter. En konsekvens av detta är att efterfrågan på vård inte alltid överensstämmer med vårdbehov, eftersom de med större kunskaper och socialt kapital efterfrågar mer vård än de behöver. Med andra ord så konsumerar relativt friska patienter allt mer vård på bekostnad av de som har ett större vårdbehov. Men digitalisering, eller integreringen av datainsamling och maskininlärning i existerande tjänster, kan vara en del av lösningen för att åtgärda dessa problem. Dessa verktyg som kan användas för att för att öka precisionen och kostnadseffektiviteten i samhällsplanering och fördelning av välfärdsresurser, möjliggör en form av samhällsstudier som kan beskrivas som "samhällsteknologi". Ledande företag som Google och Facebook kan i realtid spåra var vi är, vad vi gör och vilka vi känner. De kan göra detta tack vare massiv datainsamling från miljarder interaktioner i realtid, och med hjälp av sofistikerade metoder för datautvinning. När vi diskuterar dessa digitala jättars innovationer tenderar vi att fokusera på deras digitala teknologi. Men det som gör denna teknologi spännande är att den möjliggör nya sätt att studera hur refor-

mer påverkar samhället i realtid. Liknande informationsinfrastruktur skulle i välfärdens tjänst kunna i grunden förändra effektiviteten i välfärdens kvalitet. I synnerhet tillåter den här typen av teknologi att nå de "osynliga" patienterna, personer som behöver vård men som vården i dag inte når. Om tekniken kombineras med väl uttänkta rättsliga skydd för medborgarna att kontrollera hur deras data används, kan en hög effektivitet kombineras med tillbörlig respekt för medborgarnas personliga integritet.

## Den digitala välfärden

Idén om ett samhällskontrakt, alltså att det råder en relation som bygger på ett ömsesidigt utbyte mellan medborgare och stat som legitimerar politisk maktutövning, är central i modern politisk teori. I moderna demokratier och välfärdsstater omfattar det offentliga åtagande gentemot medborgarna effektiva och välfungerande välfärdstjänster. I Sverige förväntar vi oss även att de offentliga tjänsterna ska motverka de negativa effekterna av socioekonomisk ojämlikhet och möjliggöra klassresor. Men alltmer tyder på att välfärden har stor förbättringspotential i sin kapacitet att nå de allra fattigaste och mest socialt marginaliserade. Till exempel når vården bara 28 % av de som har depression i OECD-länderna (Chisholm et al. 2016). Ett skäl till att den här gruppen får mindre resurser än vad som är skäligt är att det offentliga förväntar sig att när kostnaderna är låga, så kommer behov att matcha efterfrågan. Alltså att när den ekonomiska tröskeln tas bort, så borde enbart behov styra efterfrågan av till exempel sjukvård. Att så inte är fallet har blivit allt mer uppenbart. Socioekonomiska faktorer påverkar sannolikheten att efterfråga offentliga tjänster på andra sätt än rent ekonomiska. För att uppnå visionen där det offentliga har en mer aktiv roll i att utjämna skillnader i förutsättningar behövs nya sätt att aktivt identifiera och söka upp de medborgare som behöver hjälp. Denna vision har nu möjliggjorts av den senaste utvecklingen inom maskininlärning och datainsamling.

En vanlig tillämpning av maskininlärning är att träna ett system med stora mängder data om till exempel personer som diagnostiserats med depression och variabler som samvarierar med detta tillstånd. Dessa variabler kan vara förekomsten av depression i personens

anhöriga, antalet och fördelningen av sjukdagar, andra diagnoser, vissa nyckelord i statusuppdateringar på sociala medier och vissa inköp- och rörelsemönster. Systemet kan sedan presenteras med ett antal nya individer och ange vilka av dem som är i riskzonen för depression. Genom att öka precisionen för hur offentliga resurser allokeras så kan maskininlärning spara det offentliga stora summor som i dag läggs på screening (t.ex. av bröstcancer) av breda befolkningssegment. Men den här teknologin kan också möjliggöra att man når individer som annars inte hade tagit kontakt med vården. I detta kapitel kommer jag att argumentera att potentialen hos digitalisering kräver att det offentliga tar ett större ansvar för att distribuera välfärdsresurser så att medborgare konsumerar den välfärd som de har rätt till, snarare än att efterfrågan styrs av resursstarka medborgare med lindriga besvär. Den här aktiva rollen, att samla in data om medborgare, göra prediktiva modeller, och aktivt söka upp välfärdens ”osynliga patienter”, är kontroversiell. En huvudinvändning mot den här typen av datainsamling rör frågan om personlig integritet (eng. privacy). Denna invändning kommer att diskuteras i den sista delen av denna text.

## Individualismen och människan

Den människosyn som växte fram under upplysningen och den som kom att präglade de stora progressiva ideologierna under 1900-talet var huvudsakligen positiv i bemärkelsen att människan sågs som en i grunden god och förnuftig varelse. I den mån som människan ansågs ha brister var dessa ett resultat av sociala tillkortakommanden. Med rätt institutioner kunde alla sociala problem, som brottslighet och fattigdom, lösas. Författaren Stephen Pinker beskriver den här föreställningens historia och utbredning bland progressiva tänkare (både vänster och höger) i sin bok ”The Blank Slate” (Pinker 2003). I modern tid har dessa idéer fått sällskap av nationalekonomins ”economic man”, en konstruerad individ som tillskrivs perfekt rationalitet. Även om flertalet akademiker inom denna tradition förstår att ”economic man” är en modell som har begränsade tillämpningsområden, har kritiken mot denna modell från icke-ekonomer ofta riktat in sig på föreställningen att ”economic man” huvudsakligen är självisk (Sen 1977).

Uppfattningen att homo sapiens saknar homo economicus rationalitet började få spridning så sent som på 90-talet, vilket medfört att antaganden om människors rationalitet smugit sig in utformandet av policy (Thaler and Sunstein 2009). Ett exempel på dessa reformer var lagen om vårdvalet. Den bärande principen i reformen var att medborgare kunde och skulle göra informerade val utifrån sina intressen och preferenser. Dessa val skulle i sin tur styra allokeringen av offentliga resurser från dåliga till bra vårdcentraler. Marknadens logik skulle garantera att individens val resulterade i en bättre resursallokering och ökad tillgänglighet (Landahl and Segerpalm 2014). Samtidigt så motverkades den ojämlikhet som marknadsökonomi normalt sett ger upphov till då alla medborgare skulle få ett förfoga över en likvärdig mängd resurser (vårdpeng).

Inom forskningsområdet beteendekonomi har individers beslutsfattande studerats, och ett stort antal avvikelser från "economic man" har identifierats sedan 70-talet. Men kritiken från beteendekonomen drabbar även den klassiska progressiva föreställningen av personer som ganska förnuftiga och välinformerade. I till exempel Daniel Kahnemans forskning, sammanfattad i boken "Tänka, snabbt och långsamt", har de brister som allvarligt begränsar människors förmåga att fatta vissa typer av beslut kartlagts. Det stämmer helt enkelt inte att en vanlig person kan göra ett rationellt val mellan alla de skolor, vårdcentraler eller pensionsförvaltare som erbjuds (Kahneman 2013). Forskaren Cass Sunstein har också bidragit till en fördjupad förståelse för hur mänskligt beslutsfattande i verkligheten kan användas som underlag för politiska reformer (Sunstein 2008). Avgörande för att reformer ska få den effekt som är avsedd är att de måste utgå från en mer realistisk bild av mänskligt beslutsfattande, en som tar hänsyn till att beslutsfattande är extremt svårt och resurskrävande i termer av tid, mental ansträngning och förkunskaper. Sunstein beskriver den diskrepans mellan politikerns och psykologens "normalindivid" som den mellan de fiktiva karaktärerna Mr. Spock och Homer Simpson (Thaler and Sunstein 2009). Ett exempel på detta är att avståndet mellan en persons bostad och en vårdcentral påverkar hur sannolikt det är att personen besöker den, trots att det rimligen borde spela en högst marginell roll för individen ur ett cost/benefit perspektiv (Janlöv, et al. 2013). Likaså upplever personer med låg socioekonomisk status det som mer svårt att uppsöka vården, även när de har ett stort vårdbehov. Att

inte ha svenska som modersmål är också av förståeliga skäl ett hinder för patienter att uppsöka vård när de behöver den (Landahl and Segerpalm 2014, s. 70–71) (Beckman and Anell 2013). Med andra ord så har fattiga, lågutbildade, sjuka och minoriteter mycket svårare att delta i välfärdsmarknaden på lika villkor. Det kan handla om strukturella svårigheter, som att en utlandsfödd person inte känner till att den måste ställa sig i kö för att kunna placera sina barn i ett bra daghem. Det kan handla om kulturella barriärer, som att psykisk sjukdom är mycket mer stigmatiserat hos arbetarklassen, något som därmed försvårar kontakten mellan en sjuk person och vården.

Digitala verktyg, till exempel online-bokning, online-diagnoser, avancerad egenvård och andra typer av innovationer riskerar att förvärra den trend vi ser i dag, där reformer som främst gynnar en bildad, urban och digitalt erfaren medelklass genomförs i namnet av en ideologisk uppfattning om hur människor fattar beslut i vardagen. Att ge personer som har goda kunskaper större autonomi över hur de konsumerar sjukvård är i sig förstås önskvärt, men när denna autonomi blir normen, så kan detta få allvarliga konsekvenser för de som saknar relevanta färdigheter. Även om resurser i teorin kan frigöras när starka patienter ges större ansvar över sin egen vård, finns det också en risk att dessa patienter använder sagda autonomi till att bli mer resurskrävande. Ett exempel på hur detta kan ske är med ökade krav på skraddarsydd service i system som sällan är väl rustade att leverera detta. Denna dynamik är inte oväntad i en marknad där både patient och vårdgivare har incitament att behandla, eftersom dessa inte betalar för kostnaden.

Men inte ens den bildade, urbana medelklassen kan alltid hantera den autonomi som vissa av de mer utopiska förespråkarna av digitaliseringssamhället kräver. Trots att mängden, tillgängligheten och kvalitén på information ökat lavinartat de senaste åren, har mängden desinformation också ökat. Ett stort antal samtida hälsorelaterade trender är obefintligt vetenskapligt förankrade och lett till att patienter kräver behandlingar som inte bara är resurskrävande utan i vissa fall också hälsovådliga. Ett exempel på detta är "tarmrening" (lavemang), en vida spridd hälsotrend bland USA:s urbana medelklass, som av dess förespråkare beskrivs som ett sätt att främja hälsa hos i övrigt friska personer. Ett lokalt exempel är det påverkansarbete som Prostatacancerförbundet driver för att införa ett system där samtliga män kallas till PSA-prov vid uppnådda 45 år ("Prostata-

cancerförbundet – Påverkansarbete” 2016). Detta trots att all forskning visar att mer screening för den här typen av sjuklighet inte minskar mortaliteten (Barratt 2015, Juth and Munthe 2012). Ett annat exempel är det stora antal webapplikationer som samlar in data om mat- och sovvanor samt andra variabler och påstår sig kunna skapa prediktiva modeller med diverse “hälsofrämjande” rekommendationer. Dessa program, som är en del av hälsotrenden “quantified self”, är föga mer vetenskapliga än veckomagasinet självtest, och kan utgöra hälsoproblem om dess användare inte förstår detta. Den digitala tekniken kan förstärka den här typen av trender om den inte regleras på ett förnuftigt sätt. Trots dess enorma potential riskerar den att skapa mer ohälsa och omfördela resurser från fattiga till rika medborgare som använder dyrbara hälsoresurser för att (i värsta fall) skada sig själva.

## **Hur digitalisering kan användas för att öka jämlikhet och effektivitet**

Under 2000-talet har mängden data som skapas och lagras om varje medborgare vuxit explosionsartat. Denna utveckling är till del en följd av allt billigare och effektivare metoder för att lagra och inhämta data. Till exempel så bär en allt större andel av befolkningen på GPS-mottagare dygnet runt, som gör att deras rörelser kan följas i realtid, och Sverige är ett av de länder där kortbetalning etablerat sig snabbast. Det innebär att data om en majoritet av de ekonomiska transaktionerna genereras och kan potentiellt användas för att skapa prediktiva modeller om individens beteende. Under de senaste fem åren har nya tekniker för datautvinning och agentbaserad modellering gjort stora framsteg, och de datamängder som finns tillgängliga kan nu användas för att yta fram modeller som kan förutsäga utfall med relativt hög precision. De stora ekonomiska värden som antas kunna utvinnas ur individbaserade data har ytterligare ökat resurserna för forskning och utveckling inom detta område, vilket bådär för att möjligheterna för bättre precision i framtiden anses vara goda. Allt fler aktörer använder sådan information för att förbättra och anpassa produkter och tjänster efter användarens preferenser, såväl sådana som är kända för användaren som sådana som användaren själv (ännu) inte är medveten om. Ledande företag som

Google och Facebook kan i realtid spåra var vi är, vad vi gör och vilka vi känner. De kan göra detta tack vare massiv datainsamling från sina många kunders interaktioner med sina system i realtid, och med hjälp av sofistikerade metoder för datautvinning. Ett svenskt nystartat it-bolag har introducerat ett program som integreras med användarens bankkort och som kartlägger alla inköp som görs med kortet, och samkör detta med data från användarens mobila GPS. Detta ger företaget möjligheten att skicka erbjudanden med stor precision till konsumenter. Till exempel kan informationen användas för att skicka ett erbjudande att satsa pengar i spel på en fotbollsmatch till en person som är i en bar som direktsänder matchen.

Även om Sverige historiskt varit en av de demokratier som har haft mest information om sina medborgare, så har teknikföretagen på kort tid sprungit ikapp och förbi det offentliga. Det offentliga, alltså myndigheter och välfärdsutövarna, är i jämförelse med dessa företag närmast blind och döv i förhållande till sin information om medborgarna, vilket är paradoxalt eftersom brist på information alltid varit en central utmaning för välfärden. I kontrast till en ren marknadsekonomi, där varje transaktion innehåller information om vad konsumenter vill ha och hur mycket de är villiga att betala för en viss vara eller tjänst, så har de tjänstemän som fattar centrala beslut om välfärden mycket svårare att inhämta kunskap om värdet och effekten av de tjänster som erbjuds. Detta var kärnan i Friedrich von Hayeks kritik av planekonomin (Hayek 2007). Välfärdens centrala princip är att var och en ska få efter behov, inte efter betalningsförmåga. Men hur vet man vem som behöver vad, och hur mycket, när transaktionsmekanismen saknas? Och hur garanterar man att en verksamhet levererar det som ska levereras när det inte finns ett tydligt incitament att producera välfärd effektivt? Tidigare välfärdsmodeller har i hög utsträckning litat på att professionerna kunnat besluta om behov och fördelning samt planering och produktion av välfärdstjänster (något som i dag okritiskt hyllas av nostalgiska företrädare för professionerna inom välfärdssektorn). Bristen på information om vem som behöver vad har i allt högre utsträckning kommit att adresseras genom införandet av marknadsmekanismer och en utökad byråkratisering (s.k. "målstyrning") av verksamheten. Oavsett vilka fördelar och nackdelar som respektive modell har så är informationsbristen kärnan i problemet. Politiker och tjänstemän har inte tillgång till information om hur medborgare och välfärds-

utövare interagerar och producerar olika utfall, utan måste förlita sig på källor från medborgare och välfärdsutövare, som ju har incitament att förmedla en viss bild av hur verksamheten fungerar i verkligheten. Ökad byråkratisering, med verktyg som diarieföring, möten, inspektioner etc. kan öka transparensen i systemet, men är kostsamt och kan påverka kvalitén i välfärden negativt.

Det är mot denna bakgrund som ökad digitalisering skapar nya möjligheter för reformer inom välfärden. Även om Sverige har en av världens mest omfattande befolkningsregister och har en tradition av att använda sig av t.ex. kvalitetsregister inom sjukvården, så står vi inför en helt annan typ av möjligheter. Digitalisering öppnar nämligen dörren för en helt annan sorts datainsamling och kunskap om medborgare på individnivå än som var möjligt tidigare. Genom e-legitimation och smarta betalssystem kan kunskap om medborgares interaktioner med olika välfärdstjänster aggregeras och data om beteende och livssituation kan utvinnas. I kombination med registerdata, journaler och genealogiska uppgifter kan välfärden få helt nya verktyg att identifiera behov och verka proaktivt för att förebygga problem och ge mer fokuserad service. Till exempel kan en person som har olika recept hos olika läkare för mediciner som tillsammans är farliga få information om detta. Resultat från olika hälsoundersökningar skulle kunna sammanföras i ett centralt register, som också kan integrera andra variabler som kan vara av relevans för att planera och utvärdera välfärdstjänster.

## Samhällsvetenskap och samhällsteknologi

Vi har konstaterat att de flesta av oss är väldigt dåliga på att fatta vissa typer av beslut. Detta gäller i synnerhet beslut som vi har liten erfarenhet av att fatta och där konsekvenserna av beslutet är fördröjda (Kahneman 2013). Men är politiker och byråkrater ett bättre alternativ? Har inte de samma tillkortakommanden? Och visst känner vi oss själva och våra egna intressen bäst? Politiker och byråkrater är knappast mycket mer rationella än andra. Men det offentliga kan som organisation kanalisera en princip som kan sägas vara rationell i en vid bemärkelse: den vetenskapliga metoden. Denna metod är inte perfekt, men har visat sig långt mer framgångsrik på att lösa problem än andra metoder. Men inte ens experter eller tekno-



krater är immuna mot kritik. Inom de vetenskaper som är mogna, och där teorier och modeller kan göra precisa och korrekta prediktioner, så har vi goda skäl att lyssna på experter. Men samhällsvetenskaperna är ännu inte där (Hedstrom 2005). Vår förståelse för hur samhället fungerar är ännu alldeles för begränsad för att förlita sig på vad experter anser vore det bästa sättet att uppnå politiska mål.

Men goda samhällsvetenskapliga teorier är vare sig nödvändiga eller tillräckliga för att kunna utforma system och institutioner som funkar. Låt mig exemplifiera med en analogi. Naturvetenskaplig förståelse för världen är vare sig en nödvändig eller tillräcklig förutsättning för teknologiska framsteg. Ångmaskinen, kalendern och potatisen är alla teknologiska landvinningar som togs fram utan kunskaper om termodynamik, astronomi och biokemi. Teknologi är inte huvudsakligen tillämpad vetenskap, men praktiker och innovationer som utvecklats med hjälp av experiment och mer eller mindre systematiska observationer. Alltså kan vi utveckla en samhällsteknologi utan att ha en välutvecklad samhällsvetenskap.

Ett exempel på skillnaden mellan samhällsvetenskap och samhällsteknologi är typen av frågor man ställer. I stället för att fråga “vad leder till att brottsligheten ökar?” frågar samhällsteknologer “vilka korrelationer finns mellan brottlighet och andra mätbara omständigheter?”. Skillnaden är inte trivial. Där sökandet efter en orsak ofta slutar i en återvändsgränd av tilltagande komplexitet, kan samhällsteknologens fråga om korrelationen besvaras tämligen precist. Det gör att samhällsteknologen kan formulera hypoteser och skapa experiment där de olika variablerna varieras. I slutändan är sannolikheten att samhällsteknologen lyckas minska brottsligheten större, även utan en kausal förklaring om vad som orsakade den.

Ett av de mest kraftfulla verktyget i samhällsteknologens arsenal är handlingsvägledande randomiserade experiment, där olika interventioner eller reformer prövas i slumpmässigt utvalda populationer och där en adekvat kontrollgrupp alltid finns (Hansson 2014). Dessa skiljer sig från samhällsvetenskapliga experiment i det att de inte primärt syftar till att testa generella hypoteser, utan att testa lokala och kontextberoende lösningar på praktiska problem. Men inte alla interventioner kan prövas experimentellt, av både praktiska och etiska skäl.

Den typen av datainsamling som här diskuterats är därför ett värdefullt komplement till randomiserade kontrollstudier i samhällsteknologisk utveckling. När vi samlar in data om en process utan att samla in alla datapunkter måste vi göra ett urval. Men för att göra ett urval som kan generaliseras bortom urvalet, måste vi ha en teori om vilka variabler som är relevanta för utfallet (Mayer-Schönberger and Cukier 2014). I frånvaron av en god samhällsvetenskaplig teori så är den här typen av studier därför behäftad med teorirelaterad osäkerhet (Hansson 2014). Men den typ av datainsamling som beskrivits här, där samtliga datapunkter i den relevanta domänen inhämtas behöver ett urval inte göras. Potentialen hos denna teknik är alltså att den möjliggör samhällsteknologisk utveckling även med begränsade teoretiska resurser. Det är inom samhällsteknologins områden som Big data och maskininlärning har sin stora potential.

När potentialen i maskininlärning och Big data diskuteras tenderar analytiker att fokusera på hur tekniken i sig kan användas för att göra världen bättre. Men detta skymmer potentialen i tekniken att vara ett verktyg för att möjliggöra samhällsteknologisk utveckling. Till skillnad från digital teknologi, är samhällsteknologi i ett så pass tidigt stadium att vi kan förvänta oss mycket större framsteg inom detta område.

## Hotar detta den personliga integriteten?

Dessvärre är den typ av reformer som digitalisering möjliggör potentiellt impopulära hos den del av medelklassen som tenderar att avgöra val, inte minst i storstäderna. Denna medelklass har vunnit stort på välfärdsmarknadens utbredning. De har fått möjlighet att flytta sina barn från skolor med en stor andel synliga minoriteter och fattiga, och de har fått större valfrihet i att välja vårdgivare och har därmed en bättre förhandlingsposition gentemot läkare. En välfärdspolitik med större fokus på social jämlikhet och sammanhållning kommer att behöva omfördela resurser från den urbana medelklassen till fattiga personer i samhällets periferi. Här kan vi förvänta oss att integritetsargumentet kan komma att spela en viktig roll i det ideologiska motståndet. Den individualistiska digitaliseringsmodellen som hittills använts har förutsatt individens aktiva deltagande. Det är just det som gjort vissa individer till förlorare i

detta system. En digital välfärdsmodell som använder information om välfärdsconsumenterna för att fördela resurser mer jämnt kommer att behöva förlita sig på automatisk datainsamling i högre utsträckning, alltså "övervakning". Enligt vissa kommer detta att ses som ett hot mot den personliga integriteten.

Men vad menar vi egentligen med "personlig integritet"? En definition som är inflytelserik i den moralfilosofiska diskussionen om personlig integritet kopplar begreppet till idéer och principer som handlar om individens autonomi och självbestämmande. Att vara en person är att ha en identitet och ett eget liv. Att respektera personer innebär också att respektera att det finns en gräns mellan "mig" och "dig" (Nozick 2013). Sådan respekt kan ta sig uttryck i att vi inte får behandla varandra som endast medel, alltså som om vi vore verktyg. En aspekt av att respektera varandra som mål och inte endast som medel handlar om att erkänna värdet av personlig integritet. I det ingår att ge kontroll över tillgången till ens kropp, egendom och information till individen själv. Att bli berörd är inte nödvändigtvis en integritetskränkning, om det sker med personens samtycke. Men att utan samtycke invadera någons personliga sfär eller hem är en integritetskränkning. Likaså är det inte integritetskränkande att läsa någon annans dagbok om den personen samtycker. Personlig integritet handlar alltså inte om att "bli lämnad ifred", utan om att ha kontroll om *när* man ska bli lämnad ifred. Där tidigare juridiska resonemang om personlig integritet fokuserat på vilken typ av information, platser eller kroppar som bör anses privata (Parent 1983) är huvudfrågan inom samtida politisk filosofi att personlig integritet är mycket mer kontextuellt och subjektivt (Moore 2003). Vad som utgör en kränkning av den personliga integriteten är således beroende på de kulturella normerna om den riktiga nivån av kontroll som personer bör ges över information om sig själva (DeCew 2015).

Detta resonemang kan användas för att belysa de etiska aspekterna av offentlig och privat datainsamling. Det centrala är att ge medborgare möjlighet att påverka vilken data som lagras och används. Huruvida det valet sker i form av ett opt-in system där det krävs ett aktivt val för deltagande, eller ett opt-out system, där medborgare måste aktivt välja att avstå, spelar mindre roll ur ett integritetssammanhang. Det viktiga är att ge medborgare tydlig information om hur deras data används och varför, samt ge medbor-

garna möjlighet att välja vilken data som ska delas och vilken som ska förbli privat. En annan relevant aspekt som Moores idéer belyser är att riktigheten i en viss typ av datainsamling beror delvis på vilka normer kring data som råder i det aktuella fallet. Alltså kan en typ av datainsamling i ett land som har en mycket restriktiv syn på vad staten får veta om dess medborgare vara problematisk även om samma typ av datainsamling kan vara acceptabel i ett land där befolkningen har en huvudsakligen positiv inställning till insamlingen i fråga. Utöver skillnaden i normer mellan länder finns också skillnader i normer mellan generationer, där många unga bevisligen delar med sig av stora mängder information på sociala medier om sina privata förehavanden. Normförändringar kan ske snabbt, och en lagstiftning som är förankrad i kontrolldefinitionen av personlig integritet måste även förhålla sig till de medborgare som har en mer tillåtande inställning till datainsamling, och inte enbart anpassa sin politik till de medborgare vars syn är den mest restriktiva. Det finns en risk att man uppfattar att det är etiskt oproblemiskt att inte samla in data, även när det finns en ansevärd andel av medborgarna som vill att deras data ska samlas in för att kunna förbättra deras offentliga service. Men enligt principen om personlig integritet som en aspekt av individens autonomi och rätt till självbestämmande är vägran att samla in data från de som önskar det lika klandervärd som att samla in data från de som inte samtycker till det.

Att se frågan om personlig integritet som en aspekt av personers rätt till självbestämmande tydliggör också när det kan vara rimligt att göra avvägningar mellan alternativ som innebär att personers autonomi blir nedsatt. Vi anser till exempel att det är rimligt att fysiskt frihetsberöva en person som annars hade åsamkat sig själv stor skada. Till exempel är det rimligt att knuffa en person som ovetandes joggar på en ofärdig bro och som annars hade fallit ned. Individer begränsar ofta sin egen autonomi för att samtidigt kunna öka den, som i det klassiska verket *Odysseus* illustrerades med Odysseus val att låta sig bindas vid masten för att kunna motstå sirenernas lockande men dödliga sång. I vissa fall kan det alltså vara berättigat att, med en persons samtycke, inskränka den individens autonomi vid något tillfälle i framtiden om den handlingen rimligen ökar individens totala självbestämmande.

Sett ur det här perspektivet tycks många av sjukvårdens praktiker, där patienters önskemål om att slå ihop journaler inte hörsammas

med hänvisning till den personliga integriteten, närmast perversa. Även om den typ av datainsamling som här beskrivs är radikal, och för tankarna till dystopiska romaner, så tycks argumenten inte vara grundade i en klar uppfattning om vad "personlig integritet" innebär.

## Slutsats

Det här kapitlet har diskuterat några aspekter av digitaliseringens möjligheter och risker i ljuset av rådande politiska och sociala trender. För att säkerställa att digitaliseringen främjar effektiva och evidensbaserade välfärdstjänster är det viktigt att politiken tar en aktiv roll i att integrera de digitala verktygen som nu finns till förfogande, och att beslut i dessa frågor inte överlämnas till särintressen. Ett samhällsteknologiskt utvecklingsarbete skulle kunna göra stor skillnad om den utgick från behoven hos de grupper där välfärdstjänster kan göra störst nytta. Dessa är ofta samhällets svagaste och fattigaste, som sällan har möjligheten att göra sin röst hörd.

## Referenser

- Barratt, Alexandra. 2015. "Overdiagnosis in Mammography Screening: A 45 Year Journey from Shadowy Idea to Acknowledged Reality." *BMJ* 350 (March): h867. doi:10.1136/bmj.h867
- Beckman, Anders, and Anders Anell. 2013. "Changes in Health Care Utilisation Following a Reform Involving Choice and Privatisation in Swedish Primary Care: A Five-Year Follow-up of GP-Visits." *BMC Health Services Research* 13: 452. doi:10.1186/1472-6963-13-452
- Chisholm, Dan, Kim Sweeny, Peter Sheehan, Bruce Rasmussen, Filip Smit, Pim Cuijpers, and Shekhar Saxena. 2016. "Scaling-up Treatment of Depression and Anxiety: A Global Return on Investment Analysis." *The Lancet Psychiatry* 3 (5): 415–24. doi:10.1016/S2215-0366(16)30024-4
- DeCew, Judith. 2015. "Privacy." In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edited by Edward N. Zalta, Spring 2015. <http://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/privacy/>
- Hansson, Sven Ove. 2014. "Why and for What Are Clinical Trials the Gold Standard?" *Scandinavian Journal of Public Health* 42 (13 suppl): 41–48. doi:10.1177/1403494813516712
- Hayek, F. A. 2007. *The Road to Serfdom: Text and Documents--The Definitive Edition*. Edited by Bruce Caldwell. 1 edition. Chicago: University Of Chicago Press.
- Hedstrom, Peter. 2005. *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*. 1st edition. Cambridge, UK. ; New York: Cambridge University Press.
- Janlöv, Nils, Agneta Andersson, Anders Beckman, Sofia Sveréus, Ann-Britt Wiréhn, and Claes Rhenberg. 2013. "Vem Har Vårdvalet Gynnat?" Myndigheten för vårdanalys. <http://www.vardanalys.se/Rapporter/2013/Vem-har-vardvalet-gynnat/>
- Juth, Niklas, and Christian Munthe. 2012. *The Ethics of Screening in Health Care and Medicine*. Vol. 51. International Library of Ethics, Law, and the New Medicine. Dordrecht: Springer Netherlands. <http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2045-9>

- Kahneman, Daniel. 2013. *Thinking, Fast and Slow*. Reprint edition. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Landahl, Jan, and Henrik Segerpalm. 2014. "Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?" Text. Riksrevisionen. <http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2014/Primarvardens-styrning--efter-behov-eller-efterfragan/>
- Mayer-Schönberger, Viktor, and Kenneth Cukier. 2014. *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. Reprint edition. Boston: Eamon Dolan/Mariner Books.
- Moore, Adam D. 2003. "Privacy: Its Meaning and Value." SSRN Scholarly Paper ID 1980880. Rochester, NY: Social Science Research Network. <http://papers.ssrn.com/abstract=1980880>
- Nozick, Robert. 2013. *Anarchy, State, and Utopia*. Reprint edition. New York: Basic Books.
- Parent, W. A. 1983. "Privacy, Morality, and the Law." *Philosophy and Public Affairs* 12 (4): 269–288.
- Pinker, Steven. 2003. *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*. Reprint edition. New York: Penguin Books.
- "Prostatacancerförbundet – Påverkansarbete." 2016. Accessed July 13. <http://www.prostatacancerforbundet.se/subPage1.asp?nodeid=99367>
- Sen, Amartya K. 1977. "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory." *Philosophy & Public Affairs* 6 (4): 317–44.
- Sunstein, Cass R. 2008. *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*. 1 edition. New York; Oxford: Oxford University Press.
- Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2009. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Revised & Expanded edition. New York: Penguin Books.





# Den enskildes frihet, styrning av byråkratin och det allmännas roll i en digitaliserad tid

Jakob Heidbrink

## Inledning

### Ramen

I sin rapport i SOU 2015:91 pekar Digitaliseringskommissionen på förändrade förväntningar hos medborgaren i digitaliseringens spår vad avser den service som det allmänna ska prestera. Kommissionen identifierar framför allt krav på ökad individualisering av välfärdstjänster som problem och påpekar, att dessa krav kan få implikationer för det så kallade samhällskontraktet.

Begreppet *samhällskontraktet* förefaller därvid förstås som den utsträckning i vilken medborgarna litar på och är beredda att åtlyda och stödja det allmännas institutioner i utbyte mot att det allmänna garanterar inre och yttre fred och tillhandahåller välfärdstjänster. Kommissionens fråga ser mot denna bakgrund ut att vara vilka individuella variationer i servicenivån som medborgarna kräver, alternativt är beredda att acceptera eller leva förutan, vad som upplevs som rättvist och hur ett brett stöd för den starka staten ska kunna säkerställas när omfånget och djupet i statens åtaganden varierar mellan medborgarna eftersom statens tjänster är individualiserade.

Frågan leder ur mitt perspektiv till framför allt två vidareledande frågor, nämligen dels den i vilken grad en byråkrati som är organiserad på nuvarande sätt (i huvudsak enligt den Weberianska modellen) över huvud taget kan eller bör leverera individualiserade tjänster (alldeles oavsett huruvida förvaltningen digitaliseras eller inte), dels – förutsatt att en Weberiansk byråkrati kan leverera individuali-

serade tjänster – frågan vad individualiserade tjänster, eller snarare den informationsinhämtning som krävs för att tjänster ska kunna individualiseras, betyder för det som traditionellt uppfattats som medborgarens privatsfär. Vilket skydd kan medborgaren åtnjuta för den egna sfären när samtidigt det allmänna i förhållande till samma medborgare strävar efter att individualisera sina tjänster och därför måste inhämta mycket stora mängder information om varje enskild medborgare? Det är dessa frågor som ska diskuteras i det följande.

Såvitt jag kan se, är det omöjligt att ge den välfärdsstatliga byråkratin långtgående befogenheter att individanpassa tjänsteleveransen utan att förändra det byråkratiska systemet från att vara regel- och processtyrtd till att genom andra styrningsmodeller lägga mera makt i den enskilda tjänstemannens händer. Regelstyrd byråkrati och individanpassning är enligt min mening ömsesidigt uteslutande storheter (jfr också Rothstein 2014 om den legalbyråkratiska – Weberianska – byråkrattstyrningsmodellens inflexibilitet).

Även om trots min skepsis det skulle vara möjligt att i någon form bibehålla regel- och processtyrning av byråkratin, samtidigt som det allmännas tjänster i hög grad anpassas till individen, kräver sådan individanpassning mycket god kunskap om individens förhållanden, med andra ord information eller data. Min tes är mot bakgrund av detta att också blotta försök att så långt som möjligt individanpassa välfärdstjänsterna kräver en så långtgående informationsinsamling om medborgarens samtliga förhållanden, att det allmänna får problem att hantera sin ställning som garant för enskild frihet. I stället blir det allmänna också långt utöver områdena terrorbekämpning och yttre säkerhet en del av det generella övervakningsproblemet i digitaliseringens spår.

Vi behöver alltså en bred diskussion avseende vad enskild frihet egentligen kan tänkas betyda i digitaliseringens tidevarv, och hur detta förhåller sig till det allmännas myndigheter och förvaltningar samt till förväntningarna på den service som det allmänna levererar. Medan jag inte kan presentera något färdigt svar på frågan hur en sådan diskussion ska initieras, kommer jag att avslutningsvis i denna text att lämna några förslag som kanske kan utvecklas.

## Terminologiska anmärkningar – några utgångspunkter

### Inledning

Innan jag kan presentera en mera strukturerad teoretisk utgångspunkt, behöver jag introducera några begreppsdefinitioner och positionera mig både ideologiskt och kulturellt. Anledningen till att begreppsdefinitionerna föregår formuleringen av den teoretiska utgångspunkten är att jag vill kunna använda begreppen på ett visst sätt när jag formulerar den teoretiska utgångspunkten; anledningen till att jag låter min ideologiska och kulturella positionering föregå formuleringen av min utgångspunkt är, att jag inte anser att dessa positioneringar i sig utgör del av teorin, även om de är nära förknippade med mitt ställningstagande.

### Staten, samhället, det offentliga och det allmänna

Det finns många olika ord och begrepp som betecknar den gemensamma politiska sfären och dess förvaltningsapparat. ”Staten”, ”samhället” och ”det offentliga” förefaller mig vara de oftast använda. Jag vill dock här bredda och precisera terminologin, eftersom jag anser att de nämnda begreppen har olika syftningar. Jag kommer att använda begreppen på följande sätt.

”Staten” är med min terminologi just staten, alltså den centrala politiska organisationen som främst utgör det folkrättsliga subjektet Sverige (riksdag, regering, myndigheter under regering och riksdag). Begreppet utesluter med andra ord kommuner och landsting, som är andra uppenbarelsen av den svenska allmänna politiska organisationen. Såsom jag nedan kommer att klargöra, använder jag i stället begreppet ”det allmänna” när jag syftar till hela den sfär som utgör det politiska Sverige och dess förvaltningsapparat. Anledningen till åtskillnaden mellan staten å den ena och kommuner och landsting å den andra sidan är att dessa två aspekter av det officiella Sverige inte alltför sällan står i ett konfliktladdat förhållande till varandra. Begreppsåtskillnaden är förankrad i regeringsformen (jfr 1 kap. 7 § regeringsformen, där det sägs att riket är indelat i kommuner).

”Det offentliga” kommer jag att bruka för alla förhållanden som ligger utanför den enskilda sfären. Här finns förvisso den formella politiken och den statliga och kommunala förvaltningen, men även exempelvis sociala medier, demonstrationer eller vistelser på krogar och caféer har sin plats i det offentliga. Det offentliga har med andra ord för mig och därför i denna text en betydelse som bär mycket längre än till den politiska organisationen.

”Samhället” är för mig, i avgränsning mot ovan nämnda begrepp, ett socialt, inte något politiskt eller juridiskt, begrepp. Samhället är medborgarnas förhållanden till varandra, inte bara i den politiska, utan även i den mera privata sfären. Föreningar, grannförhållanden, familjer är alla del av samhället. Begreppet ”samhället” omfattar på så sätt förvisso också myndigheter och den formella politiska sfären, men inte enbart. Begreppet framhäver envars individuella bidrag till det större samspelet som utgör det svenska samhället. Emellanåt förefaller med samma syftning begreppet *civilsamhället* användas, men jag undviker detta begrepp, eftersom det är problematiskt och till sitt innehåll inte skarpt avgränsat (jfr diskussionen hos Trägårdh 1999).

När jag syftar till den formella politiska och till myndighets-sfären på alla nivåer i den organisation som utgör det officiella Sverige, använder jag däremot det något gammalmodiga juridiska begreppet ”det allmänna” (jfr till exempel 1 kap. 2 § 2 st. 2 men. regeringsformen). ”Det allmänna” syftar sålunda på den av formella politiska beslut präglade gemensamma sfären, det vill säga framför allt myndigheterna på både riks- och kommunal nivå, men även på det politiska beslutsfattandet i statliga och kommunala församlingar.

Med min terminologi omfattar alltså det allmänna dels staten och dess myndigheter, men dels även kommunerna och landstingen och deras myndigheter. Det allmänna är begreppslikt en del av samhället och verkar i det offentliga.

## Myndigheter och den privata frihetssfären

I texten använder jag flitigt begreppet ”myndigheter”, och med samma syftning ordet ”byråkratin”. Begreppet syftar på både statliga och kommunala myndigheter, alltså på Försäkringskassan lika väl som på socialtjänsten i någon kommun. Mycket av den faktiska

leveransen av välfärden tillhandahålls dock numera av privata aktörer, så att myndighetsbegreppet inte räcker för att avgränsa den sfär jag avser.

Jag väljer därför här att avgränsa den sfär som jag avser med begreppet ”myndighet” med (det i och för sig oskarpa) begreppet ”myndighetsutövning”. Med ”myndighetsutövning” avses ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande” (3 § i 1971 års förvaltningslag). Ytterst är alltså i den här texten den organisation en myndighet som gentemot någon enskild kan anses utöva den beskrivna formen av befogenhet, vilken befogenhet ytterst utgör uttryck för det allmännas maktbefogenhet gentemot en enskild medborgare. Därvid är det för mina syften här likgiltigt huruvida en privat eller en offentligrättsligt organiserad aktör utövar denna befogenhet, och båda betecknas alltså här i texten av lingvistiska skäl som ”myndighet”. ”Myndighet” är den organisation som fattar beslut av karaktären ”myndighetsutövning”. Vidare använder jag ordet ”beslut” i bemärkelsen ”beslut som innebär myndighetsutövning”.

Utöver detta kommer jag, så att säga på den andra sidan av den skala där myndighetsutövning utgör den ena ändan, att tala om den privata (frihets-)sfären. Med detta beskrivs en inte helt klart avgränsad sfär runt varje enskild medborgare inom vilken denna själv utövar kontroll över sig, sina förehavanden och över information om sig själv och sina förehavanden. Denna sfär är således avskärmd från andra och även från det allmänna, såvida inte medborgaren själv medger att andra ingriper i den, eller det allmänna ingriper i den som ett led i dess myndighetsutövning. Ett exempel kan vara den traditionella posthemligheten: ingen får läsa annans post (4 kap. 8 § brottbalken), men den enskilda kan självfallet tillåta andra att läsa hans brev. Ingriper det allmänna i posthemligheten genom exempelvis ett beslut om restriktioner vid häktning (24 kap. 5 a § rättegångsbalken), utgör detta ett ingrepp som har karaktär av myndighetsutövning och måste ha stöd i lag (art. 8 Europakonventionen). Det strikta kravet på samtycke eller lagstöd vid ingrepp i posthemligheten skapar en rättsligt skyddad sfär runt medborgaren, och i den sfären är medborgaren i normala fall ensam herre. För den här texten är det viktigt att data som ansluter till medborgaren och har medborgaren som föremål – alltså exempelvis kroppsstorlek, sjukdomar och sjukvårdsjournaler, politiska eller sexuella preferenser,

TV-vanor och annat dylikt – som utgångspunkt anses vara del av privata sfären.

### **Myndighet, digitalisering och individualisering**

Digitalisering inom myndigheter förekommer på många olika sätt: automatiserade system kan ta fram underlag för beslut (vilket i sin enklaste form består i en sökning i en databas efter tidigare beslut och praxis samt lagstiftning), ett program kan ta fram ett utkast till beslut som en mänsklig handläggare sedan formellt fattar, och rutinbeslut där enkla förutsättningar leder till ett formaliserat beslut kan helt fattas av datorer (som när trängselskatt debiteras; se vidare Bylund 2016). För mina syften här är dock själva formen beslutet, huruvida det fattas automatiserat eller av en mänsklig handläggare, inte det avgörande momentet.

Det problem som här ska diskuteras är dels individualisering av beslut, dels den datainsamling som är nödvändig för att individualisera besluten. Eftersom individuellt träffsäkra beslut förutsätter kunskap och därmed en så stor mängd data om den enskilda medborgaren att dessa data inte längre kan hanteras manuellt, och eftersom det alltså behövs digitala stödtjänster eller till och med helt automatiserade beslut för att kunna individualisera förvaltningsbeslut, är individualisering ett fenomen som till sin karaktär närmast förutsätter digitalisering. Det är insamlingen av stora mängder av data som är det för mig här centrala problemet i digitaliseringens spår.

En individualisering av tjänster innebär att medborgarna behandlas olika och efter sina äkta eller uppfattade individuella förutsättningar: den ena kallas till ett möte med Försäkringskassan när de automatiserade systemen indikerar ett behov, den andra måste själv söka kontakt; den ena får ett bostadsbidrag erbjudet eftersom systemen indikerar ett behov och underanvändning av välfärdstjänster, den andra måste söka själv när hen anser sig behöva välfärdsstatens hjälp. Riktas välfärdstjänster till vissa personer eller personkategorier, men inte till andra, och erbjuds vissa välfärdstjänster medan andra måste söka dem, är detta måhända en vinst i välfärdsstatligt effektivitetshänseende, men innebär de facto en olikbehandling av personer och grupper. För ett byråkratiskt system som traditionellt är inriktat på processregler innebär det att antingen ett mångfaldigande

av processregler blir nödvändigt för att kunna beakta alla individuella omständigheter eller av byråkratins sätt att fungera måste stöpas om. En individualisering av förvaltningsbeslut i digitaliseringens spår leder alltså till de inledningsvis identifierade två konflikterna, nämligen dels att byråkratins nuvarande sätt att fungera ifrågasätts, dels att stora mängder data (måste) samlas in om enskilda medborgare.

## En ideologisk och en kulturell positionering

### En ideologisk positionering

De frågor som ska diskuteras i denna text är svåra att diskutera på ett neutralt sätt: den egna politiska övertygelsen kommer alltid att färga av sig på texten, på urvalet av argument och på det författaren väljer att framhäva, alternativt tona ned. En viss ideologisk positionering är alltså nödvändig för att läsaren rätt ska kunna värdera författarens ord.

Jag har själv svårt att utan förbehåll identifiera mig med någon färdig gängse ideologi, men mest rättvisande är det kanske att positionera mig i den Hayekianska liberala traditionen (sammanfattande formulerad exempelvis hos Hayek 2011). I den klassiska mänskliga konflikten mellan det individuella och det kollektiva behovet tenderar jag starkt att ge det individuella behovet företräde, dock utan att förneka eller ringakta det kollektiva planet. Enligt min mening behöver vi den kollektiva organisatoriska nivån, och denna nivå har befogade anspråk på att den enskilde ska anpassa sig till dess krav, men jag anser att denna kollektiva nivåns omfattning bör vara, och egentligen måste vara, begränsad.

Att den kollektiva nivåns omfattning *bör* vara begränsad, är en syn som betingas av att den kollektiva nivån å ena sidan genom sina krav på anpassning och sitt våldsmonopol utövar tvång mot den enskilda medborgaren, men att enligt min mening alla kollektiva politiska organisationers syfte å den andra sidan ytterst bör vara att maximera enskildas frihet. Enskildas frihet påverkas med andra ord negativt av de krav som den kollektiva nivån ställer på anpassning, även om den kollektiva organisationen genom sina tvångsåtgärder samtidigt ofta fungerar som frihetens positiva garant för frihet i förhållande till andra parter i det horisontella ledet medborgarna emellan. Om summan av förlust av frihet genom krav på anpassning

på den ena och främjande av individuell frihet genom kollektiva tvångsåtgärder på den andra sidan ska vara positiv, måste de kollektiva kraven begränsas, och med andra ord den kollektiva organisationen vara begränsad. Mitt ställningstagande i detta avseende utgör dock utöver nämnda argument ett axiomatiskt val och kan egentligen som sådant inte nödvändigtvis försvaras ytterligare.

Att den kollektiva nivån också av nödvändighet *måste* vara begränsad, följer av de krav på regelstyrning och de kunskapsproblem som varje kollektiv organisation ställs inför. Det finns, mycket enkelt uttryckt, gränser för vad en kollektiv organisation kan och bör åstadkomma, och dessa gränser är enligt min mening snävare än vad som allmänt brukar antas. Denna poäng kommer att utvecklas närmare nedan.

Det kan avslutningsvis i denna ideologiska positionering anmärkas, att min misstänksamhet mot stora organisationers makt och förmåga gäller alla former av maktkoncentrationer: privat övermakt är lika problematisk som statlig makt. Det ligger alltså inget vurmande för privat och/eller ekonomisk makt i min skepticism, utan jag är i liknande utsträckning skeptisk mot privat marknadsmakt. Det allmänna är dock speciellt i makt hänseende, då det i vårt och andra västerländska samhällen är den enda aktör som legitimt får utöva våld (om vilket mera nedan). Jag begränsar mig därför här till att diskutera medborgarens frihetssfär i förhållande just till det allmänna.

## En kulturell positionering

Jag är född och uppvuxen i Tyskland, har tyska föräldrar och bär på mödernet med mig ett tungt arv av nazism i familjen. Detta påverkar mina ställningstaganden med avseende på förhållandet mellan statlig makt och den enskilda medborgaren: drastiskt uttryckt är jag glad att det allmänna under nazismen, och även under öststatskommunismen och under de sydamerikanska diktaturernas tid, inte hade tillgång till de möjligheter digitaliseringen ger. I min av min kulturella bakgrund betingade världsbild är därför det allmänna inte någon med nödvändighet god aktör, utan kan snabbt och utan större förvarning vändas till att bli en aktör som vill medborgaren eller åtminstone vissa medborgare illa. Ingen hade 1932 kunnat förutspå



hur det allmänna i Tyskland skulle behandla icke-önskvärda medborgare 1933.

Mitt förvaltningsrättsliga och förvaltningsorganisatoriska tänkande påverkas alltså av den tyska erfarenheten att det allmänna kan komma att använda alla till buds stående medel för att göra medborgare illa. För att hindra sådant missbruk, räcker det inte med att stifta regler som ska stoppa missbruk. Det enda sättet att förhindra att vissa medel används är att inte tillhandahålla medlen: diktaturers särskilda kännetecken är att de ignorerar eller upphäver lagstadgade förbud mot missbruk.

En kvarts sekel i Sverige har inte kunnat övertyga mig om att den tyska historiska erfarenheten skulle vara speciell för Tyskland, utan liknande erfarenheter har, som ovan antytts, gjorts i andra länder som under sin historia någon gång störtat ned i en diktatur. Det finns inget skäl att tro att Sverige skulle vara immunt mot den risken. Slutsatsen av de historiska erfarenheterna är för mig att förvaltningen bör ges de maktmedel som behövs för att den ska kunna fungera hyggligt effektivt, men inte mer: allt som kan göras i effektivitetshänseende bör inte göras, just för att det ska finnas grus i förvaltningsmaskineriet om och när staten inte längre vill alla medborgares väl.

## Den teoretiska utgångspunkten

Mot bakgrund av de ovan företagna begreppsdefinitionerna och positioneringarna kan nu en teoretisk utgångspunkt formuleras.

För det första är frågan i denna text själva individualiseringens konsekvenser för byråkratin. Det hävdvunna sättet att styra byråkratin är att använda sig av processregler, alltså förfaranderegler som ska leda till vissa former av beslut, givet vissa förutsättningar (med andra ord ligger fokus på *input*, snarare än *output*; modellen kallas också den Weberianska modellen). En individualisering av beslut skulle nödvändiggöra en växling från process- till resultatstyrning i någon form (ett byte av fokus från *input* till *output*), där sättet för att uppnå resultatet ligger i byråkratin och alltså ytterst i den enskilda tjänstemannens händer. Jag är skeptisk till huruvida en sådan resultatstyrning av myndigheter i dag anses eller kan anses vara acceptabel ur medborgarens och det befintliga samhällskontraktets

synvinkel. Trots att denna fråga inte i sig har med digitaliseringen av förvaltningen att göra, aktualiseras den av den av kommissionen ställda frågan om individualisering av välfärdstjänster.

Även om en individualisering av välfärdstjänster i sig skulle vara acceptabel, är vidare digitalisering en förutsättning för att myndigheter över huvud taget ska kunna fatta i stor utsträckning individualiserade beslut: en långtgående individualisering av beslut måste vila på stor kunskap om beslutsadressaten, och sådan kunskap kan samlas in och framför allt hanteras endast med digitala medel. I den mån inget specificerat samtycke till informationsinsamlingen och -hanteringen inhämtats, utgör sådan insamling *prima facie* ett intrång i medborgarens privata sfär och är alltså i sig en form av tvång och därmed en form av myndighetsutövning. Sådant tvång kan ur det här företrädde perspektivet vara befogat om vinsten för medborgaren i frihetskänslan överväger den förlust i frihetskänslan som det tvångsvisa intrånget i den privata sfären innebär. När förlustens storlek uppskattas, är ett element i uppskattningen den alltid beaktansvärda faran att staten använder den insamlade informationen till att förtrycka medborgaren, i stället för att bistå den.

## Problembeskrivningen

### Öka(n)de förväntningar på individuell service

Individanpassning av tjänster och service är framför allt en fråga om information. För att kunna anpassa tjänster och service till individen, måste man så långt möjligt veta vad det är som individen önskar eller behöver.

Före den digitala revolutionen var det en mycket svår uppgift att få fram och reagera på relevant information avseende en individuell användare: man kunde i stort sett bara gå på användarens tydligt uttrycka önskemål. Eftersom dessa önskemål yttrades i nära anslutning till avtals- eller beställningsögonblicket, eller till och med till leveransen, krävdes ett stort mått av flexibilitet hos den organisation vars produkter eller tjänster efterfrågades. Det var långt ifrån alla organisationer som maktade med detta. I stället skapade man sig uppfattningar om grupper på aggregerad nivå (fokusgrupper): man tog alltså fram en beskrivning av ett slags normal förväntan hos gruppens medlemmar och levererade enligt denna beskrivning. De

producerade tjänsterna motsvarade då sällan helt alla förväntningar på individuell nivå, men kom tillräckligt nära varje individs förväntan för att vara acceptabla. Denna beskrivning av icke-digital individualisering gäller både näringslivet och det allmännas tjänster och service.

I den digitala miljön lämnar dock allt som individen gör inom denna miljö spår efter sig, vilket skapar en stor mängd av information om individen och dess behov och önskemål som kan användas för att förutspå och känna igen individens beteende och behov (Bylund 2016). Varje avrop av en tjänst genom internet, varje betalning av en vara eller en tjänst (och det köptas identitet) sparas digitalt. Både den som använder internet som led i sin konsumtion, förmedlaren av informationen mellan den beställande och leverantören och leverantören själv har alltså information om vad som konsumerats, av vem, när och till vilket pris. Denna information kan sammanställas med annan information av liknande slag, och på så sätt mönster av data skapas runt individen. Av dessa mönster kan långtgående slutsatser dras om individens behov, önskemål och beteende i allmänhet. En leverantör som har tillgång till den digitala informationen avseende någon viss person vet alltså ofta i förväg i ganska stor detalj vad denna person förväntar sig, och behöver inte längre invänta avnämarens uttalanden. Producentens verksamhet kan dessutom genom den digitala informationen göras flexibel och inriktas på att ha det som krävs för att kunna förutse, möjliggöra och tillgodose val i det individuella fallet. I det mest långtgående fallet vet leverantören redan i förväg vad avnämaren önskar och kan ta fram en produkt som passar avnämaren redan innan denna yttrar några önskemål. Hela produktionsapparaten blir alltså långt mera flexibel än före den digitala revolutionen.

Denna flexibilitet blir också en förväntan. Leverantörer i den digitala tidsåldern förväntas vara flexibla och kunna reagera på individuella önskemål om individuella lösningar. De förväntas också veta så mycket om den individuella avnämaren att de valmöjligheter denna erbjuder redan från början är inriktade på det avnämaren önskar sig. Drastiskt uttryckt förväntar sig avnämaren att hen inte ska behöva ta sig igenom en massa bråte innan hen kommer fram till det som efterfrågas, utan det anses vara leverantörens sak att sälla bort ointressanta val redan innan avnämaren får se dem. Ett exempel på detta är sökmotorns Googles algoritmer, som mot bakgrund av

bland annat användarens sökhistorik nedprioriterar eller sällar bort länkar som kan förväntas vara ointressanta. Ett annat exempel är beställningar av nybilar, där kunden kan sammanställa en bil enligt sin egen smak ur en i tilltagande grad bred meny av komponenter, varpå bilen produceras efter önskemål, i stället för att kunden får välja ur ett färdigproducerat sortiment av bilar i bilhandlarens hall. Denna förväntan om individualisering och flexibilitet kan anses redan vara dominerande i förhållande till åtminstone de större aktörerna inom näringslivet och sprider sig därifrån också till förhållandet mellan den enskilda och det allmänna.

Som jag redan nämnde i begreppsdefinitionerna ovan, beror hela mekanismen, alltså den växelverkan som föreligger mellan ökade möjligheter till flexibel gestaltning av varu- och tjänsteproduktion och förväntningarna om att denna flexibilitet finns och används, på att informationen om enskilda personers göranden och låtanden blivit tillgänglig för producenterna och leverantörerna genom de spår som lämnas vid varje användning av digital teknik. En förutsättning för omfattande anpassning till individen är att man vet mycket om individen.

### **Det allmänna som den enskilda frihetens garant**

Som påpekats av Henrik Berggren och Lars Trägårdh (Berggren, Trägårdh 2015) uppfattas i Sverige det allmänna som garant för den enskilda medborgarens frihet och oberoende, inte bara i förhållande till det allmänna självt, utan också i förhållande till andra parter i samhället. Det allmänna ska alltså skydda medborgaren mot övergrepp på dennas sfär och möjliggöra för den enskilda medborgaren att leva sitt liv oberoende av andra. Detta innebär att det allmänna hjälper medborgaren att dra en gräns mot andra: det allmänna och dess våldsmonopol fredar medborgarens sfär.

Detta gäller utan tvekan också för medborgarens informations-sfär. Det allmänna förväntas skydda medborgarens intresse av en från yttre angrepp fredad sfär. Med andra ord förväntas det allmänna genom juridiska regler och polisiär övervakning säkerställa att företag som anförtrotts information om medborgaren inte använder denna information hur som helst. Informationen ges i ett syfte, och ska endast användas i detta syfte: förväntan om flexi-

bilitet och individualisering hos näringslivets kunder möts alltså av en förväntan om att det allmänna hjälper den enskilda medborgaren att sätta gränser för den informationsinhämtning som flexibilitet och individualisering förutsätter. I vissa fall kan medborgaren till och med ha ett intresse av att den insamlade information förstörs: den relativt nyligen i olika rättsordningar erkända "rätten att glömmas" utgör ett symptom på medborgarens förväntan att få det allmännas stöd i sin kamp om sina data.

Ur ett samhällskontraktsperspektiv är därför frågan hur den inneboende konflikt som finns mellan förväntningar om individualisering och intresset av kontroll över den egna sfären kan och ska hanteras när den informationsinsamlade parten inte tillhör näringslivet, utan utgörs av det allmänna självt. I denna situation blir nämligen garanten för frihet själv den part som genom omfattande informationsinsamling ingriper i medborgarens frihetssfär.

### **Den potentiella konflikten mellan det allmänna och den enskilda**

Den potentiella konflikten mellan det allmänna och medborgaren ligger i att också det allmänna, om det ska anpassa sina tjänster till individen, måste i stor utsträckning samla in information om medborgaren. Denna informationsinhämtning kan ske antingen öppet genom att begära information, eller mera fördolt genom att använda den information det allmänna har tillgång till genom att individen lämnat digitala spår efter sig i sina mellanhavanden med det allmänna. I de ofta förekommande situationer i vilka en individs förhållande till det allmänna involverar flera olika myndigheter eller myndighetsliknande institutioner (såsom till exempel när både socialtjänsten, Försäkringskassan och a-kassan hanterar socio-ekonomiska frågor avseende en och samma medborgare), torde en verklig individanpassning av tjänsterna dessutom förutsätta ett relativt långtgående utbyte av information mellan de olika aktörer som uppträder å det allmännas vägnar. I den mån de olika myndigheterna fått information i ett specifikt syfte, måste alltså vid samarbetet mellan myndigheterna detta specifika syfte åtminstone i viss mån ignoreras för att samarbetet ska vara meningsfullt: syftet med samarbetet mellan myndigheterna motsvarar ju normalt inte det syfte i vilket infor-

mation om den enskilda medborgaren lämnats till var och en av de samarbetande myndigheterna.

Därmed är dörren öppnad för så kallad ändamålsglidning, alltså för att information som samlats in i ett specifikt syfte stegvis används i andra syften, därefter den informationen som således används i ett nytt syfte frambringar ny information som ännu en gång gör underlag för åtgärder i ett tredje syfte och så vidare, till dess informationen används i syften som över huvud taget inte var påtänkta när informationen lämnades. I den slutliga situationen – där informationen används i syften som i förhållande till det ursprungliga är helt främmande – har det allmänna kommit medborgarens frihetsfär nära på det sätt som i förhållande till näringslivet upplevs som problem. I förhållande till näringslivet skulle en sådan ändamålsglidning – som ju inte täcks av det ursprungligen givna samtycket till informationsinhämtningen – aktualisera det allmännas roll som medborgarens värn mot övergrepp från andra medborgares sida: det allmänna skulle förväntas ingripa till medborgarens värn för att möjliggöra för denna att skydda sina data mot ett alltför påfluet företag. Eftersom dock det allmänna i den beskrivna situationen just är den part mot vilken ska värnas, blir lösningen på konflikten inte på samma sätt som i förhållande till näringslivet självklar: det saknas någon tredje part som skulle kunna vara medborgarens värn i förhållande till det allmänna.

Denna konflikt kan omformuleras: i grunden gäller konflikten frågan om förhållandet mellan den enskilda medborgarens frihetsfär och det allmännas förmåga att anpassa sina tjänster till individen. Detta ska nu i det följande ytterligare problematiseras. Konflikten tangerar nämligen de två frågor som jag inledningsvis formulerade för denna text. Dels vill jag diskutera i vad mån en individuell anpassning av välfärdstjänster över huvud taget är förenlig med den regelstyrning som i den västerländska liberala demokratiska modellen utgör byråkratin kärna, dels är frågan i vad mån en sådan individuell anpassning är förenlig med de juridiska krav på det allmänna som har sin grund i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (i det följande Europakonventionen).

## Problematisering

### Byråkratins gränser: kan individualisering över huvud taget förenas med en regelstyrd byråkrati?

I den liberala traditionen – som, trots åtskilliga påbyggnader och överlagringar, fortsatt utgör kärnan också i den socialliberala och socialdemokratiska välfärdstatsmodell som i dag är förhärskande i Västvärlden – utgör det allmänna i främsta rummet en monopolisering av våldet (Weber 1958; 1972, s. 29 § 17). Det är (nöd och nödvärn undantaget) endast det allmänna och dess företrädare som har legitim rätt att utöva våld. Av detta följer att det allmänna ska garantera yttre säkerhet, ska bistå medborgaren i konflikter med andra medborgare som annars kan hota övergå till våld och ska genom polisiärt våld kväva våld som utövas medborgare emellan. Det allmänna har våldsmonopolet och de rättigheter och skyldigheter som följer av detta monopol. En stat som begränsar sig enbart till våldsmonopolet och de ur detta omedelbart härflytande plikterna kallas i debatten ofta pejorativt för nattväktarstat (begreppet tillskrivs Ferdinand Lasalle; jfr Nationalencyklopedien under uppslagsordet ”nattväktarstat”), men *nattväktarstaten* utgör alltså även i den socialliberala och socialdemokratiska välfärdsstaten det allmännas kärna.

Våldsmonopolet förvaltas av det allmännas byråkrati och alltså ytterst av enskilda individer i byråkratins tjänst (se om allokeringen av makt i komplexa hierarkiska organisationer Luhmann 2012). Detta innebär att med positionen som det allmännas företrädare följer makt i högst fysisk bemärkelse, och därmed risken för missbruk och korruption (om institutionellt skapade frestelser till korruption, se Erlingsson 2006). Risken manifesteras kanske tydligast i övergrepp som begås av polismaktens företrädare (där elementet av fysiskt våld i det allmännas våldsmonopol blir som tydligast), men även i situationer där tjänstemän tar mutor som förutsättning för bygglov, serveringsstillstånd eller andra sorters tillstånd. Eftersom staten genom sitt monopol på våld i yttersta fall rent fysiskt kan tvinga medborgaren att avsluta vad hen håller på med, ligger det sist och slutligen i den enskilda tjänstemannens mandat att använda, eller beordra användningen av, fysiskt våld och därmed i den individuella tjänstemannens makt att tillåta eller förhindra verksamhet som medborgaren vill utöva. Den enskilda tjänstemannen riskerar att inte kunna motstå de frestelser som innehav av makt medför.

Denna risk har historiskt manifesterat sig vid olika tillfällen och i olika stater, och lärdomen av dessa manifestationer har framför allt bestått i att genom regler snäva in byråkratin förmåga att handla (se exempelvis Bergh m.fl. 2013). Byråkratiskt handlande på det allmännas vägnar styrs därför idealiskt av regler som bestämmer tjänstemannens handlande.

Dessa regler är, förenklat uttryckt, behörighetsgivande eller beordrande: tjänstemannen ges antingen behörighet att i en viss situation göra något visst, men inte något annat, eller förpliktas göra något visst när vissa omständigheter föreligger. Tjänstemannen anvisas alltså genom reglerna *att* hen får göra vissa saker i vissa situationer, men inte annars, *att* bara vissa saker, men inte andra, får göras när situationen är sådan att något över huvud taget får göras och *att* vissa saker *måste* göras i vissa situationer. Denna sorts regelstyrning var tidigare kringgärdad av ämbetsmannansvaret och implementeras ännu i dag av JO:s tillsyn och av förvaltningsdomstolarnas överprövning av beslut. Den utgör, såvitt detta går att bedöma utan en systematisk analys av ett omfattande material, kärnan i den samhälleliga föreställningen om hur det allmännas byråkrati ska fungera (se också Lindvall, Rothstein 2006). På så sätt går regelstyrningen på tvären med förväntningar om flexibilitet och individuell anpassning, inte bara i digitaliseringens spår, utan över huvud taget.

Regelstyrningen utesluter nämligen flexibilitet. Som antytt är uteslutande av flexibilitet just det centrala syftet med regelstyrningen, då flexibilitet lätt förvandlas till godtycke och korruption. Har den enskilda tjänstemannen en av regler obunden makt att i ett enskilt fall företa eller inte företa någon viss åtgärd (är tjänstemannen flexibel), har tjänstemannen också i en enskild situation makt att ge eller förvägra medborgaren någon viss förmån, att ålägga eller inte ålägga medborgaren vissa skyldigheter (jfr Diller 2000 i de amerikanska socialförvaltningarnas kontext). I den regelstyrda byråkratin är tjänstemannen inom regelns ram skyldig att vidta vissa åtgärder, och får inte vidta åtgärder som inte har stöd i reglerna. Reglerna utgör en mekanism, en automatik, och utesluter på det sättet flexibilitet, i syfte att förhindra korruption.

Därmed utesluts dock också möjligheten att reagera flexibelt på ett enskilt fall: de fall som i reglerna är kategoriserade som lika, ska behandlas lika; de fall som i reglerna kategoriseras som olika, ska behandlas olika. Behandlingen av varje kategori är normerad genom



regler. Tjänstemannen ska inte och får inte göra egna kategoriseringar eller hitta på egna åtgärder med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Gör tjänstemannen det ändå, kan överordnade myndigheter och domstolar förhållandevis enkelt överpröva tjänstemannens beslut och ersätta det med det beslut som enligt reglerna borde ha fattats.

En lösning på problemet hur regelstyrning ska kunna förenas med önskvärd flexibilitet – vilken också utnyttjas i befintlig lagstiftning – är att göra regeln själv flexibel. I stället för att ange att tjänstemannen ska agera på något visst sätt X i en viss situation Y, anger regeln att tjänstemannen ska förordna som det är lämpligt eller skäligt i situation Y. Ett exempel är socialtjänstlagens bestämmelse om skälig levnadsnivå: regeln anger inte vad som är en skälig levnadsnivå, utan tjänstemannen skulle i princip och på grundval enbart av lagtexten kunna konkretisera denna standard med hänsyn till lokala och individuella förhållanden. Exemplet illustrerar dock också att regler som syftar till att vara flexibla över tid tenderar till att stelna och att på en annan nivå ersättas med förhållandevis strikta regler.

En flexibel regels tillämpning kommer nämligen i en Weberianska byråkrati över tid att leda till en prejudikatsverkan: i och med att en viss medborgare i en viss situation fått en viss förmån, skapas en förväntan hos andra medborgare i samma eller liknande situation att också de ska få samma förmån beviljad. I främsta rummet gäller det i mitt exempel samma kommunala socialförvaltning som först givit ifrågavarande förmån, men det är regel snarare än undantag att jämförelser görs också över kommungränser: därmed uppstår ett tryck att det som i en kommun betraktats som skälig levnadsnivå också i en annan kommun ska betraktas som skälig levnadsnivå. Denna senare process förstärks av att den centrala statliga myndigheten Socialstyrelsen ger officiella råd och vägleder avseende vad som ska anses vara skälig levnadsnivå. På grundval av dessa råd och vägledningar, och mot bakgrund av kommunal praxis skapas en grund för förvaltningsdomstolarnas bedömningar i samma fråga. Förvaltningsdomstolarnas beslut uppfattas (och ska uppfattas) vara normerande inom varje domstols domsaga. Över tid, och i takt med att även Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) uttalar sig i frågan, konkretiseras den ursprungligen lösa standarden ”skälig levnadsnivå” till en uppsättning tämligen fasta regler. Den i lagtexten

öppna regeln blir i praktisk tillämpning och över tid en stel och sluten regel.

Byråkratin har alltså en inneboende drift mot regelstyrning, i vart fall så länge *byråkrati* ska vara mer än samlingsnamnet på enskilda tjänstemäns individuella beslut utan någon uppenbar gemensam nämnare, och utan direkt och omedelbar koppling till politiska och juridiska beslut. Regelstyrningen utesluter individuell flexibilitet hos tjänstemannen och därmed individuell flexibilitet i förhållande till den enskilda medborgaren.

Numera finns också annan byråkratistyrning, såsom målstyrning och kunskapsstyrning (för en överblick över några olika modeller av byråkratistyrning, se McCourt 2013; även Rothstein 2014). Målstyrning betyder att styrningen genom regler ersätts av att mål definieras vilka verksamheten ska uppnå: hur målen uppnås, är sedan inom en mycket vitt tilltagen ram upp till verksamheten (se redan Demokratiberedningen 1984, tydligast på s. 34). Makten över hur målen åstadkoms, ligger alltså i tjänstemäns hand och faktiskt företagna åtgärder kan, då regler saknas, inte nödvändigtvis i efterhand kontrolleras av andra organ. De politiska målen kan måhända vara tydliga, men sättet på vilket målen ska uppnås och i förekommande fall ansvar utkrävas är inte det (tveksam redan Riberdahl 1986, där han diskuterar Demokratiberedningens förslag; se också Lindvall, Rothstein 2006). Detsamma gäller, måhända i än högre grad, så kallad kunskapsstyrning, det vill säga ett i grunden teknokratiskt förhållningssätt till det allmännas förvaltning: här tenderar till och med de operativa (i motsats till de strategiska) målen för verksamheten formuleras av tjänstemän (om kunskapsstyrning som begrepp och förvaltningsorganisatorisk metod, se Ansvarskommittén 2007, s. 98 ff.; svårigheten för kontrollerande utomstående organ att bedöma ansvarsfrågor inom kunskapsstyrda förvaltningsområden visade sig tydligt i det så kallade barnläkarmålet 2010, där orden mellan den medicinska expertisen och det kontrollerande juridiska samfundet stundtals var mycket hårda).

Mål- och kunskapsstyrning ingår ofta i det som allmänt betecknas New Public Management och är föremål för delvis mycket hård kritik (Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet 2013; se också diskussionen hos Haynes 2011). Dessa alternativa sätt att styra förvaltningen illustrerar därför min övergripande poäng här avseende problemet att övergå till individualiserade välfärds-

tjänster. Jag diskuterar dem här efter inte specifikt, utan anser att de omfattas av mina allmänna tvivel avseende byråkratier som organiseras på andra sätt än genom regelstyrning.

Regelstyrningen har, vilket ligger i beskrivningen ovan, en förankring även i en viss form av rättvisetänkande. I sin mest grundläggande beskrivning (som i sig döljer många följdfrågor) är rättvisa att lika saker ska behandlas lika och olika saker behandlas olika. Det mest centrala problemet i denna beskrivning är frågan vad som är likt och vad som är olik. I en regelstyrd byråkrati besvaras denna fråga med regler: medan regler aldrig kan vara uttömmande, begränsar de dock utrymmet för tjänstemannens, eller för den delen den sökande medborgarens, privata preferenser. I den meningen är regelstyrningen rättvis: omfattas medborgaren av någon viss regel (vars innehåll går något så när att bestämma på ett för de flesta förståeligt och därmed giltigt sätt), har medborgaren bestämda rättigheter eller skyldigheter; omfattas medborgaren inte, har hen inte de nämnda rättigheterna eller skyldigheterna. Den potentiella tvistefrågan om vad som är likt eller olik är för de flesta fall besvarad i en regel och är öppen endast i regelns marginal, där den förhoppningsvis över tid också konkretiseras. Också denna sorts rättvisetänkande förhindrar alltså, utöver de krav på regelstyrning som grundas i hänsyn till att det är våldsmonopolet som ytterst förvaltas även av välfärdsbyråkratin, principiellt att byråkratin är flexibel.

Med andra ord är tanken att flexibelt anpassa byråkratins agerande till den enskildas behov och krav över huvud taget problematisk i förhållande till det sätt att styra byråkratin som i huvudsak används i dag. Förändringar i regelstyrningen av byråkratin riskerar komma i konflikt med förväntningen om att i någon bemärkelse objektivt (regelbestämt) lika fall ska behandlas lika. Denna konflikt föreligger i dag i förhållande till reglerna själv (exakt vilken kategorisering av olika fall som lika och olika framgår av reglerna?), skärps i förhållande till mål- eller kunskapsstyrda förvaltningar och riskerar att bli akut i förhållande till enskilda tjänstemäns bedömningar av individuella fall, om byråkratin berövas möjligheten att legitimera sina kategoriseringar av fall i likt och olik genom hänvisning till av den politiska makten satta regler. Tillsammans med den ovan utvecklade och nedan närmare behandlade konflikten mellan behovet av datainsamling i syfte att över huvud taget kunna anpassa välfärds-tjänster till individuella behov och intresset av en fredad informa-

tionsfär runt medborgaren, riskerar konflikten att på sikt underminera förtroendet för byråkratin som sådan.

### En privat sfär i informationssamhället?

Även om min bedömning ovan inte skulle delas – att en individualisering av förvaltningarnas välfärdsstatliga tjänsteproduktion inte går att förena med en byråkratistyrning som förankras i tankarna om möjlighet till kontroll, ansvarsutkrävande och formell rättvisa – återstår ändå problemet att individualiserade tjänster kräver omfattande information om medborgaren och en systematisk bearbetning av denna information. Informationsmängden är sådan att inhämtningen och bearbetningen endast kan ske genom digitala verktyg. Här är alltså mera direkt fråga om digitaliseringens betydelse för en individualisering av välfärdstjänster.

Medborgaren har ett på internationella traktat grundat anspråk på att ha sitt privatliv helgat. Art. 8 i Europakonventionen skyddar privat- och familjelivet, det privata hemmet och posthemligheten i förhållande till det allmänna. Ingrepp i de nämnda värdena är tillåtliga, men endast med lagstöd och om det är nödvändigt i vissa skyddssyften.

En individualisering av välfärdstjänster torde inte ligga inom ramen för dessa skyddssyften. Med andra ord synes – den exakta frågan har veterligen inte prövats av Strasbourg-domstolen ännu – informationsinsamling från det allmännas sida avseende medborgarens privata göranden och låtanden inte nödvändigtvis ens vara tillåtlig i välfärdsstatliga syften. Stämmer detta, är tvångsvis inhämtning av information om medborgaren förbjudet med hänsyn till Europakonventionen.

Ett fall som behandlar en mycket snarlik, men inte helt samma, fråga är fallet M.S. mot Sverige, där dom gavs den 27 augusti 1997.<sup>1</sup> En kvinna hade lidit en ryggskada och blivit sjukskriven. Försäkringskassan hade utan kvinnans medgivande inhämtat hennes journal från de behandlande sjukhusen. Kvinnan klagade till Strassbourg-

---

<sup>1</sup> En sammanfattning av fallet kan laddas ned på:

[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Judgments/DP%202013%20Case%20Law\\_Eng\\_FINAL.pdf#page=70&z=54,721](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Judgments/DP%202013%20Case%20Law_Eng_FINAL.pdf#page=70&z=54,721), senast besökt den 6 september 2016.

domstolen under åberopande bland annat att hennes rättigheter enligt art. 8 Europakonventionen blivit kränkta.

Domstolen fann att kvinnans sjukvårdsjournal föll under art. 8, och att det faktum att journalen tillgängliggjorts för en vidare krets av tjänstemän och dessutom lagrats av Försäkringskassan utan att kvinnans samtycke till åtgärden givits, aktualiserade art. 8. Frågan var därför om huruvida en sådan undantagssituation från skyddet för privatlivet förelåg om vilken stadgas i art. 8 andra stycket.

Domstolen fann att åtgärden hade lagstöd och att dess ändamål – kontroll av hur medel spenderas i välfärdssyften, alltså "the economic well-being of the country" – var legitimt. Åtgärden var dessutom kringgärdad av viktiga begränsningar och skyddsmekanismer mot missbruk fanns. Åtgärden kunde därför inte anses vara oproportionerligt i förhållande till sitt ändamål och passerade därför också det sista testet, att åtgärden ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Given de strikta begränsningarna hos undantagen i art. 8 andra stycket som framgår av domen – ingrepp ska ha lagstöd, falla under de uppräknade kategorierna för undantag och vara proportionerliga – är frågan huruvida ett generellt delande av information avseende enskilda mellan myndigheter i syfte att kunna skapa ett heltäckande skräddarsytt system av välfärdstjänster skulle passera ett sådant nålsöga. Att informationen som sådan täcks av art. 8, har domstolen upprepat i flera fall, och de förfaranden som godkänts av domstolen har alltid varit snävt avgränsade och kringgärdade med åtskilliga skyddsmekanismer. Det är därför enligt min mening mycket tveksamt huruvida det allmänna generellt och utan individuellt samtycke kan inhämta information om enskilda i allmänna och i förväg ospecificerade välfärdssyften.

Givet den långtgående digitaliseringen av förvaltningen i åtminstone några andra europeiska länder (Estland är ett viktigt exempel; jfr Ilves 2016), kan det måhända tyckas förvånande att domstolen inte haft tillfälle att uttala sig om tillåtligheten av generell datainsamling i välfärdsstatliga syften. Misstanken ligger nära till hands att hälsan tiger still.

Så behöver dock inte vara fallet. Frånvaro av praxis på området kan ha flera olika förklaringar. Dels är digitalisering ett relativt nytt fenomen, så att rättsfall kan vara på väg genom domstolsinstanserna i respektive land (och kanske också redan ha lösts där) utan att

de ännu kommit upp till Europadomstolen. Dels kan, eftersom digitalisering är ett nytt fenomen, befolkningen i respektive land tänkas vara omedveten om vilken informationsinhämtning och lagring som sker. Dels kan det finnas en utbredd social konsensus om att digitalisering av förvaltningen är önskvärt, så att någon större opposition mot digitaliseringen inte finns, och därmed inte heller någon som klagar på digitaliseringen. Dels slutligen krävs för en process genom hela ett lands domstolsinstanser och påföljande klagan till Europadomstolen betydande mentala och ekonomiska resurser som måhända inte ännu uppbringats av någon. Frånvaro av praxis indikerar inte med nödvändighet att en långtgående digitalisering av förvaltningen i sig är förenlig med Europakonventionens krav. Som sagt är jag mycket tveksam till denna förenlighet.

Förutsatt att en konflikt mellan omfattande informationsinhämtning och skyddet för privatsfären enligt Europakonventionen föreligger, är ett uppenbart sätt att undvika konflikten att be om medborgarens samtycke om och när information inhämtas i olika syften, alternativt att göra lämnande av information till en förutsättning för att få del av den välfärdsstatliga tjänsten (i det senare fallet finns alltså ett element av tvång i det att tjänsten inte kan fås om informationen inte lämnas). I båda fallen är problemet i förhållande till förväntningen om individualiserade tjänster *dels* att informationen typiskt sett torde ges i förhållande till en enda tjänst, och att då individuell anpassning av *andra* tjänster inte automatiskt möjliggörs genom att den efterfrågade informationen lämnas, *dels* i att dessa sätt att komma över informationen inte förhindrar den ändamålsglidning i användningen av informationen som jag framställt ovan. Användningen av information i andra syften än dem för vilka samtycket givits täcks som sagt inte nödvändigtvis av Europakonventionen.

Vad gäller information som lämnas med avseende på en enda tjänst eller typ av tjänst, torde en sådan informationsinhämtning i grunden inte skilja sig från den informationsinhämtning som alltid skett i den analoga miljön. Om digitaliseringen inskränker sig till att sökandens akt i stället för i pappersform lagras i digital form, förefaller den enda skillnaden mellan hanteringen före och efter digitalisering vara att medborgarens akt migrerar från den analoga till den digitala miljön. Någon större individanpassning enbart på grund av digitalisering torde inte vara möjligt med denna lösning, utan

digitaliseringen måste vara långt mera omfattande och ändamålen med behandlingen av informationen långt mera skiftande än ett enda ärende. En ändamålsglidning är implicit nödvändig om det allmänna i någon större skala ska kunna anpassa välfärdstjänster till individuella behov.

Detta aktualiserar faran med ändamålsglidningen: ska välfärdstjänster anpassas individuellt, måste den insamlade informationen kunna användas bortom det område som avses med den tjänst för vilken informationen lämnades. Medan detta i varje enskilt fall då ändamålsglidning sker inte torde leda till några mera grundläggande debatter och framstå som välmotiverat (vilket då också kan tänkas leda till att ingen någonsin klagar till Europadomstolen), är som ovan sagt problemet upprepade ändamålsglidningar avseende samma information. Det finns inget logiskt skäl till varför information som ursprungligen lämnades i avsikt att få ett bygglov inte genom ändamålsglidning i slutändan också används i polisiär spaning föranlett av lösligt grundade misstankar om brottslig verksamhet, eller renderar en kallelse till kommunens socialtjänst. Den genomskinliga medborgaren (*der gläserne Bürger*) har därmed blivit verklighet. Det är bland annat en sådan total genomsyn av medborgarens privatliv genom det allmänna som Europakonventionen söker förhindra.

Ytterligare en möjlighet skulle förstås vara att förklara Europakonventionens bestämmelser som i detta avseende föråldrade – i och för sig ett med hänsyn på konventionens universella anspråk problematiskt val – och öppna svensk rätt för informationsinhämtning genom det allmänna som i samarbete mellan myndigheter och utan någon större politisk debatt sker tvångsvis och/eller i det fördolda. Med tanke på att ett sådant agerande skulle behöva förklaras med välfärdstjänsternas betydelse för samhällskontraktet, medan åtgärden samtidigt skulle tendera att på ett mycket principiellt plan ifrågasätta förklarade och ofta åberopade rättigheters grund, skulle dock ett sådant agerande riskera att underminera det samhällskontrakt som det är tänkt att stärka.

## Behovet av ett val

Digitaliseringen ställer därför även med avseende på individualiseringen av välfärdsstaten det allmänna och samhället som helhet inför mycket grundläggande frågeställningar, som dock förenklat kan uttryckas som frågan huruvida medborgarna i gemen är beredda att betala det pris som individualiserade tjänster kostar. Individuell anpassning av välfärdstjänster är säkerligen tekniskt sett möjligt, men dels är frågan huruvida en på ansvarsutkrävande och kontroll baserad byråkrati styrningsmetod över huvud taget kan presteras en sådan individuell anpassning (kritisk härvidlag Savoie 1995), dels kommer priset att behöva betalas i förlust av privatsfär – genom att det allmänna som sådant, och inte bara enskilda myndigheter, samlar, lagrar och använder information i syften som inte är helt bestämda i förväg. En byråkrati som flexibelt reagerar på enskilda fall kommer att behöva bli långt mindre regelstyrd och få långt mera utrymme för skönsmissiga bedömningar än i dag, vilket åtminstone riskerar att leda, inte till skönsmissiga, utan till godtyckliga bedömningar, och det på grundval av mycket omfattande kunskap om den enskilda medborgaren. Digitaliseringens möjligheter kräver alltså, om de ska förverkligas, en mycket fundamental omförhandling av det som framstår som det tysta samhällskontrakt på vilket Sverige som stat och samhälle åtminstone delvis grundas.

## Valet och rollen för det allmänna

### Valet: ska det finnas någon regelstyrd byråkrati?

Som diskuterades ovan, finns det gränser för vad byråkratin kan åstadkomma i termer av flexibilitet utan att mista regelstyrningen och därmed möjligheten till ansvarsutkrävande. Just viljan att förhindra godtycklighet utgör också drivkraften i den mekanism som genom prejudikat och deras verkan normalt tvingar byråkratier tillbaka till någon form av regelstyrning, och det även i de fall där byråkratin – och därmed den enskilda tjänstemannen – genom en regels obestämda utformning inom ramen för något mål givits fritt skön att hantera ärenden på det sätt tjänstemannen eller dess myndighet anser är lämpligt eller skäligt. En verklig individanpassning innebär att kategorier i vilka medborgarna delas in måste överges:



vid individuellt anpassade tjänster är det individen, inte den grupp som individen må tillhöra, som måste bestämma tjänstens utformning.

Även en delvis individualisering kräver att regelstyrningen överges. Frågan är nämligen då enligt vilka kriterier – när – individuell anpassning ska vara möjligt och när regelstyrningen och därmed inflexibiliteten ska vidhållas: sådana kriterier måste åter framgå av regler. Utan sådana kriterier har tjänstemannen ingen annan ledning än den egna bedömningen av när det är lämpligt att anpassa tjänsten till individen, och därmed öppnas portarna till godtycklighet och, i förlängningen, korruption. Med sådana kriterier finns det dock tydliga gränser för vad byråkratin kan göra; möjligheten att anpassa tjänsten till individen begränsas då också.

Om och i den mån som i ett system som i huvudsak är avsett att vara flexibelt ändå reglerna anger vissa kriterier som ska styra tjänstens anpassning till individen, är vidare frågan hur dessa kriterier inbördes ska värderas. Den som inte får sin begäran beviljad av byråkratin inbjuds formligen att mena att värderingen av kriterierna varit felaktig. Tillåter man överklaganden på sådan grund, så att förvaltningsdomstol avgör frågan om kriteriernas inbördes vikt, får man genom domstolarnas rättsbildande praxis över tid igen något som liknar en regel, med åtföljande förlust av flexibilitet.

Frågan är alltså på ett mycket grundläggande sätt huruvida byråkratin ska vara regelstyrd. En verklig anpassning av byråkratiska tjänster till individen kräver mycket stor frihet för, och i motsvarande mån omdöme hos, den enskilda tjänstemannen att inte missbruka denna frihet. Mot bakgrund av historiska erfarenheter med byråkratier som agerar med stor frihet att välja medel för att åstadkomma mål som anses vara viktiga, är ett sådant val inte utan betänkligheter. En långtgående anpassning av välfärdsstatliga tjänster till individen i digitaliseringens spår innebär ett ifrågasättande av det traditionella liberala, socialliberala och socialdemokratiska sättet att styra byråkratin.

Ett val måste träffas mellan individuell anpassning av välfärds-tjänster och styrning av byråkratin, och detta val måste vara väl förankrat och hållbart över tid.

## **Valet: ska det finnas någon enskild sfär?**

Allt vi gör i den digitala sfären lämnar oundvikligen spår efter sig, och dessa spår är synliga samt kan utvärderas på avstånd och utan att medborgaren ens blir medveten om att hens liv kartläggs. Digitaliseringen betyder alltså oundvikligen en långtgående förlust av privatsfär, en förlust av ett helgat rum dit ingen annan har tillträde. Frågan som behöver ställas är om vi med tanke på de möjliga och tämligen uppenbara vinsterna ska bejaka denna förlust, eller om vi med tanke på de likaledes uppenbara riskerna ska försöka försvara den privata sfären. Denna fråga behöver ställas både i förhållande till näringslivet och det allmänna. I förevarande skrift är det dock förhållandet till det allmänna som utgör fokus för uppmärksamheten, och jag lämnar därför frågan om värderingen av frivilliga eller omedvetna avståenden av privatsfär till privata parter dithän.

Med avseende på den förlust av privatsfär som sker i förhållande till det allmänna, innebär ett bejakande av digitaliseringen i detta avseende med stor sannolikhet också en omvärdering av art. 8 Europakonventionen. Det handlar alltså inte enbart om en teknikalitet, utan det handlar om mycket grundläggande frågor i förhållandet mellan enskild och stat. Bejakas digitaliseringen, avstår medborgarna genom politiska processer från en privatsfär som de flesta tycks ta för given; skulle detta missbrukas, är skadan stor och irreparabel. Avstår däremot det allmänna från digitaliseringens möjligheter åtminstone i viss mån och sätter tydliga gränser för vilken information som får inhämtas och användas, och i vilka syften den får inhämtas och användas, avstår det allmänna också från åtminstone vissa möjligheter att anpassa välfärdstjänster till individen, med risk att medborgarna kommer att bli besvikna över en byråkrati som uppfattas som otymplig och omodern.

Ett val måste träffas mellan individuell anpassning av välfärdstjänster och rätten till en privat sfär, och detta val måste vara väl förankrat och hållbart över tid.

## **Hur debatten ser ut i dag**

Debatten om digitaliseringens gränser förs bland den breda allmänheten i dag enligt min mening på ett tudelat sätt, där en del av debatten i huvudsak avser näringslivet och en annan del huvudsak-

ligen det allmänna. I förhållande till näringslivet ställs frågor om vidareförsäljning av data, användningen av data i marknadsförings- syfte, företags kontroll över plattformar på vilka det moderna politiska samtalet förs (Facebook och Twitter) och rätten att glömmas bort. I förhållande till det allmänna diskuteras huvudsakligen de efter 11 september 2001 kraftigt utökade möjligheterna till övervakning och kontroll. Det finns dock i och för sig ingen anledning att hålla dessa diskussioner åtskilda. Även det allmänna kan lämna data vidare till parter som medborgaren inte anser har med hens data att göra, kan använda insamlade data till marknadsföring och manipulation av politiska övertygelser, kan använda digitaliseringen till att inskränka möjligheten till politiskt åsiktsutbyte och kan tänkas bli avkrävd en rätt att bli bortglömd. Även privata företag kan tänkas ägna sig åt övervakning och kontroll.

På några isolerade punkter har diskussionen redan breddats och på allvar börjat föras i tidningar och sociala medier: ett exempel i förhållande till näringslivet är debatten om den på upphovsrätten grundade industrins ambitioner att i stor utsträckning kontrollera licenshavares hantering av verk i digital miljö, eller den i skrivande stund åter spirande diskussionen om nätneutralitet. I förhållande till det allmänna kan pekas på diskussionen om elektronisk röstning. Men den verkligen breda debatten om digitaliseringens risker och löften som sådana har, utanför särskilt intresserade akademiska eller politiska kretsar, endast börjat föras: frågor om regelstyrning inom byråkratin eller om inhämtning, lagring och bearbetning av enskilda data i välfärdsstatliga syften dyker sällan upp i fora och medier av vilka en bredare allmänhet naturligt tar del. Politiska och sociala normer och koder har svårt att hänga med den snabba digitala utvecklingen.

### **Problemet: snabba tekniska framsteg och långsamma sociala normförändringar**

Den digitala tekniken förändras ytterligt snabbt och bryter för närvarande in i domäner som intill nyligen troddes vara förbehållna människan. Ett exempel är nyheten på våren 2016 att en dator vunnit en serie på fem matcher i spelet go mot en av mänsklighetens bästa spelare, och det i åtminstone ett fall på ett sätt som människan till en början upplevde som ologiskt och överraskande. Datorer är på

allt större områden vida överlägsna människan och hennes förmåga. Det egentligen enda stora område där människan tills vidare har ett självklart övertag är språket, och även här påstår insatta personer att datorer snart kommer att kunna kommunicera på ett med människans fullt likvärdigt sätt. Om och när datorers förmågor är åtminstone likvärdiga med människans på alla punkter och på många eller de flesta punkterna till och med är överlägsna människans, sätter förstås fantasin knappt några gränser för vilka vinster för människan som kan tänkas bli följden av att låta datorer ta över allt större delar av mänsklig verksamhet. En förutsättning för att sådana vinster ska kunna realiseras är att digitaliseringen bejakas och inte hämmas.

Samtidigt ser människan inte ut att kunna hantera digitaliseringens konsekvenser för det mänskliga samhället på ett omedelbart adekvat sätt. Ett exempel är reaktionerna också från gärningsmän när förtal skett på internet: reaktionerna framstår ofta som ångerrfulla och oförstående inför den breda skada som åstadkommits genom det digitaliserade rummets publika natur. Det förefaller vara mycket svårt att förstå och ta till sig att inga meddelanden via internet någonsin är helt privata, att de kan spåras och i princip ha globala konsekvenser. Människor förefaller överföra den känsla av enskild kommunikation som finns i det personliga samtalet eller ett fysiskt brev till den digitala miljön, och inte vara i stånd att utan vidare anpassa sitt digitala beteende till de villkor som gäller i det digitala rummet.

Det finns ingen anledning att anta att detta enbart gäller yttranden som tros vara eller upplevs som privata. Samma risker gör sig gällande i förhållande till den offentliga förvaltningen. Enkelt uttryckt är risken stor att även en tjänsteman som frestas att endast något litet gå utöver gränserna för sin behörighet åstadkommer stor och irreparabel skada. Även felaktigt uppfattad tjänstvillighet eller oskyldiga misstag kan, genom att det digitaliserade rummet saknar naturliga gränser mellan olika områden inom detta rum, leda till förödande konsekvenser, både för det allmänna som sådant och för medborgaren och dennas enskilda intressen.

Strikta juridiska normer för hur digitaliserad information får användas kan allena inte motverka dessa risker. Dels finns, som påpekat, ett naturligt motsatsförhållande mellan byråkratisk flexibilitet och strikta normer, dels kan normer inte som sådana förebygga missbruk: ett straffbud för missbruk av digital information förhindrar

inte att digital information missbrukas, lika lite som ett straffbud för mord förhindrar att mord sker. Valet tycks alltså stå mellan å ena sidan att acceptera de med digitaliseringen förenade riskerna och det faktum att nya, till det digitala rummet anpassade sociala normer utvecklas först efter en tid, och å andra sidan ett avstående från åtminstone viss digitalisering eller till och med ett tekniskt omöjliggörande av digitalisering på åtminstone vissa områden. Det senare innebär dock också ett frivilligt avstående från de vinster för det allmänna och dess verksamhet som ett bejakande av digitaliseringen skulle kunna innebära.

### **Vad det allmänna kanske kan göra**

Debatten om digitaliseringens risker och möjligheter måste föras brett, det vill säga också utanför serien Statliga Offentliga Utredningar och akademiska rapporter. Den måste bli förd i tidningar och sociala medier, om någon form av politisk konsensus ska kunna växa fram.

Uppdraget till Digitaliseringskommissionen och därefter kommissionens uppdrag till de författare som står bakom denna och andra skrifter i utredningen utgör därför ett lovt värt led i det allmännas försök att initiera en sådan bred debatt, men kan ensam inte räcka. Mot bakgrund av den påtagliga pessimism som ventilerats ovan, är förstås frågan vad, om något, det allmänna kan göra ytterligare.

Det viktigaste är kanske att acceptera att digitaliseringen går snabbt, men att politiska och sociala processer måste få ta tid: någon politisk konsensus eller ens stabil majoritetsmening kommer inte att växa fram på kort sikt. De frågor som digitaliseringen ger upphov till är svåra och berör mycket grundläggande förhållanden, och något klart svar på dessa frågor kommer inte att kunna ges lika snabbt som tekniken utvecklas. Det går inte att bromsa den tekniska utvecklingen, men av detta följer inte att den politiska och förvaltningstekniska utvecklingen ska eller ens kan gå lika fort: digitaliseringen vinster bör inte inhöstas i den takt möjligheter därtill uppstår, och i vissa avseenden kan det hända att en majoritet anser att de över huvud taget inte ska inhöstas. Med tanke på frågornas karaktär bör det allmänna akta sig för att genom snabba förändringar i

byråkratin skapa förvaltningstekniska fakta utan föregående bred diskussion om de tillhörande fundamentala frågorna.

En annan aspekt av samma iakttagelse är att det allmänna inte bör försöka driva utvecklingen. Medborgarens fredade privatsfär och styrningen av byråkratin genom regler är för fast förankrade i det invanda sätt på vilket Sverige som stat fungerar för att ändringar därvidlag ska böra vidtas utan att något klart mandat för detta givits dessförinnan. Det allmänna är, ur ett samhällskontraktsperspektiv, medborgarnas uppdragstagare och måste därför åtminstone vid större förändringar i dess sätt att fungera invänta ett mandat. Det allmänna kan genom informationskampanjer i medier – som bör vara neutrala och inte utgöra försök att övertyga medborgarna om digitaliseringens förträfflighet eller dess farlighet – aktivt försöka att få medborgarna att ta ställning, men måste underlåta att agera innan ett mandat kan anses vara givet. Försök från det allmännas sida att inhösta digitaliseringens vinster i samma takt som vinstmöjligheterna uppstår, framstår ur det här företrädde perspektivet som farliga.

Detta innebär två saker, nämligen dels att vissa vinster av digitalisering som redan nu skulle vara möjliga tills vidare tillåts gå det allmänna förbi, dels att byråkratin som följd av detta i tilltagande grad kommer att upplevas som gammalmodig. Åtminstone det senare kan, också det, innebära en påfrestning på samhällskontraktet. Med tanke på att bristerna i analoga system är välkända och med tanke på att förändringar i sådan omfattning som behövs för att individanpassa det allmännas tjänster för med sig många följdändringar i andra system, är dock min intuitiva bedömning att den påfrestning på samhällskontraktet som är en följd av att utvecklingen sker för långsamt är mindre än den påfrestning som riskeras om förändringen sker för snabbt. Riskerna är för okända och för stora för att det allmänna ska kunna agera snabbt.

Det är därför också viktigt att det allmänna, utöver att initiera en bred debatt genom neutralt utformade informationskampanjer, ser till att åtminstone de frågor som här pekats på blir mera grundligt belysta. Det pågår redan en utredning om skyddet för den personliga integriteten hos myndigheter (dir. 2014:164), vilken enligt uppgift ska rapportera under hösten 2016. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur tillsynen över att den personliga integriteten värnas bäst ska organiseras. Vidare pågår arbete i Integritetskommittén, som ska kartlägga vilka risker som kan föreligga för den

personliga integriteten i samband med användning av informationsteknologi i både privat och offentlig verksamhet. Enligt min mening är detta, på samma sätt som Digitaliseringskommissionens arbete, en lovande början, men inte tillräckligt.

Tillsynsorganisationen är i huvudsak en fråga om reglering av myndigheternas verksamhet och alltså en organisatorisk fråga, och en kartläggning av riskerna för den personliga integriteten löser inte den normativa frågan huruvida digitaliseringens möjligheter är värda det pris som kan komma behöva betalas av enskilda. Därutöver verkar underlag saknas för en bedömning av i exakt vilken mån individuell anpassning av välfärdstatliga tjänster – vilket skulle vara ett mål som ligger långt bortom de administrativa förenklingar för myndigheters handläggning som normalt utgör syftet med införande av informationsteknologi hos det allmänna – över huvud taget på ett rättssäkert och så långt möjligt korruptionsfritt sätt kan ske inom ramen för det allmännas förvaltning.

Det allmänna bör därför enligt min mening utöver Digitaliseringskommissionen tillsätta två utredningar, nämligen dels en utredning avseende frågan vad privatlivet egentligen kan och ska vara och betydelse i digitaliseringens tidevarv, dels en utredning i vad mån det är förenligt med hävdvunna förvaltningsprinciper att skapa möjligheter för byråkratin att individanpassa dess tjänster med hjälp av digitalisering. Utredningarna bör få ett mycket öppet mandat och rundligt med tid samt uppmanas att samarbeta med varandra.

Sammanfattningsvis anser jag att tydliga tecken finns på att både statsmakterna och samhället tar digitaliseringsfrågor på allvar. Jag är dock inte säker på att det ännu är helt klart vilka konsekvenser för fundamentet i den svenska välfärdsstaten som digitaliseringen har. Som jag försökt visa, innebär digitaliseringen enligt min mening att mycket av det som i dag anses vara självklart i förhållandet mellan medborgare och det allmänna ifrågasätts. Digitaliseringen kommer att ställa hela det svenska samhället och dess institutioner inför enorma utmaningar, som är så mångfacetterade att jag inte tror att de kan hanteras utan en mycket bred diskussion i alla fora om mycket grundläggande principer, om medborgerlig frihet och om det allmänna sätt att organisera sig självt. En hantering av problematiken en fråga i taget utan övergripande föreställning om målbilden riskerar leda till en kompromiss i helheten som förenar det sämsta av den analoga och den digitala världen, nämligen hinder för utvecklingen

på punkter som enbart skenbart förefaller vara känsliga på den ena, och ingen reglering alls, eller endast bristfällig sådan, på de punkter som verkligen är viktiga på den andra sidan.



## Referenser

### Åberopad lagtext

Brottsbalk (1962:700)

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna den 4 november 1950 (Europa-konventionen; nedladdningbar på [http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file\\_archive/020521/b9e3648d3ba4bc99876ca6c6485a221/europa\\_501104.pdf](http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/020521/b9e3648d3ba4bc99876ca6c6485a221/europa_501104.pdf), senast besökt den 7 september 2016)

Förvaltningslag (1971:290)

Regeringsform (2011:109)

Rättegångsbalk (1942:740)

### Statens Offentliga Utredningar

Demokratiberedningen, Folkstyret i kommunerna: medverkan, delaktighet, ansvar, SOU 1984:83.

Ansvarskommittén, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10.

### Litteratur

Berggren, Henrik; Trägårdh, Lars, År svensken människa: gemenskap och oberoende i det moderna Sverige, Nordstedts, Stockholm 2015.

Bergh, Andreas; Erlingsson, Gissur Ó; Sjölin, Mats; Öhrvall, Richard, Allmän nytta eller egen vinning?, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:2.

Bylund, Markus, Datadriven digitalisering, Digitaliseringskommissionens temarapport 2016:1, s. 29 ff.

Diller, Matthew, The Revolution in Welfare Administration: Rules, Discretion, and Entrepreneurial Government, New York University Law Review, Volume 75 (2000), no. 5, p. 1121 ff.

- Erlingsson, Gissur Ó., Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband?, *Kommunal ekonomi och politik*, volym 10 (2006) nummer 3, sida 7 ff. (nedladdningsbar på [https://www.researchgate.net/profile/Gissur\\_Erlingsson/publication/274890733\\_Organisationsfrndringar\\_och\\_kad\\_kommunal\\_korruption/links/552ba1b70cf29b22c9c1ca40.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gissur_Erlingsson/publication/274890733_Organisationsfrndringar_och_kad_kommunal_korruption/links/552ba1b70cf29b22c9c1ca40.pdf), senast besökt den 6 september 2016)
- Hayek, Friedrich A., *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago 2011.
- Haynes, Paul, *The Return of New Public Management?*, Opublicerat, nedladdningsbar på [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1935909](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1935909), senast besökt den 8 september 2016
- Ilves, Toomas Henrik, *Estonia's Digital Dividend*, på <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/estonia-s-digital-dividends> (senast besökt den 13 september 2016)
- Lindvall, Johannes, Rothstein, Bo, *Sweden: The Fall of the Strong State*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 (1) (2006), s. 47 ff.
- Luhmann, Niklas, *Macht*, Fjärde upplagan, UTB, 2012.
- McCourt, Willy, *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*, *World Bank Policy Research Working Paper* 6428. (nedladdningsbar på [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2258956](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2258956), senast besökt den 8 september 2016)
- Riberdahl, Curt, *Målstyrning och ramlag*, *Statsvetenskaplig tidskrift* 89.1 (1986). (på internet på <http://cts.lub.lu.se/ojs/index.php/st/article/view/3445/3021>, senast besökt den 6 september 2016)
- Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, Femte upplagan, *Studentlitteratur*, Lund 2014, s. 15 till 34.
- Savioe, Donald J., *What Is Wrong With the New Public Management*, *Canadian Public Administration* Vol. 38 no. 1 (1995), s. 112 ff.
- Trägårdh, Lars: *Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan*, *SOU* 1999:84, s. 13–59.

Weber, Max, Gesammelte politische Schriften, J.C.B. Mohr, Tübingen 1958, kap. 2. (på engelska på <http://anthroposlab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>, senast besökt den 6 september 2016)

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage, J.C.B. Mohr, Tübingen 1972.

### Webbsidor

Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet 2013 på <http://www.sbs.su.se/IKE-start/New-Public-Management/> (senast besökt den 6 september 2016).



# Medborgarskap och delaktighet

Ulf Bjereld & Marie Demker

## Nya tider – nya seder

Måndagen den 20 september 2010, dagen efter att Sverigedemokraterna röstats in i riksdagen, samlades flera hundra Västeråsungdomar på Sigmatorget till en spontan demonstration mot rasism. Manifestationen hade ingen officiell organisatör och det fanns ingen formell talarlista.

-Nej, ryktet har gått, sms har skickats runt och personliga inbjudningar har funnits på Facebook. Vi skulle samlas här på Sigmatorget klockan 16 för att protestera mot rasism. Mer vet jag inte, berättade en ung gymnasiekille för Vestmanlands Läns Tidning.<sup>1</sup>

Gycklargruppen Trix utnyttjade tillfället till att genomföra en anti-rasistisk ballongknytningsuppvisning och delade ut ”mångkulturella ballonghundar”. – Ni kan ta vilken färg på ballongen ni vill. Det spelar ingen roll om vi är röd vänster eller blå moderater. Nu måste vi alla enas, sa Martin Gerhardsson från Trix.

En talare gick spontant upp på Torgscenen och manade: ”Nu har Sverigedemokraterna kommit in i riksdagen. Det betyder att de har rätt att vara där till dess att vi röstar ut dem. Vi måste protestera på ett värdigt sätt mot det här skitvalet. Nu skriver vi insändare. Nu samlas vi till möten. De ska ut!”

Några motdemonstranter syntes inte till. Det enda intermezzot som inträffade var att polisen fick ingripa mot en person som målade graffiti med en sprayburk.<sup>2</sup>

Den anti-rasistiska manifestationen i Västerås var ingen isolerad händelse denna dag. Runt om i Sverige genomfördes demonstration-

---

<sup>1</sup> Vestmanlands Läns Tidning 21 september 2010.

<sup>2</sup> Vestmanlands Läns Tidning 21 september 2010.

er mot att Sverigedemokraterna kommit in i riksdagen. I Stockholm samlades, enligt polisen, 10 000 människor på Sergels Torg. Initiativtagare var 17-åriga Felicia Margineanu som på Facebook uppmanat människor att komma till Sergels Torg. – Jag vill att vi visar att vi inte stödjer rasism i vårt land, sa hon till Aftonbladet.<sup>3</sup>

I Göteborg samlades, enligt TT, 5 000 personer för att trots ösregn manifesteras mot Sverigedemokraternas valframgång. Inbjudan till manifestationen hade publicerats på Facebook på måndagsmorgonen, av tre unga kvinnor i 20-årsåldern. En av dem, Isabella Andersson, hade vaknat med en stark känsla av hopplöshet över valresultatet och beslöt då att via Facebook uppmana till en demonstration samma dag, utformad som ett sorgetåg: – För Göteborg och Sverige, ett land som numera accepterar rasism. Låt oss visa vår kollektiva sorg över årets valresultat. Vi tågar i tystnad svartklädda från Göta-platsen.<sup>4</sup>

I Malmö samlades ett par tusen personer på Möllevångstorget. Även i Umeå och senare ibland annat Linköping och Örebro genomfördes snabbt och informellt mobiliserade manifestationer mot rasism och mot Sverigedemokraternas intåg i riksdagen.

Samtliga dessa manifestationer kännetecknades av att de var spontana och inte samordnade. Initiativtagarna var enskilda individer, som möjligen ingick i något löst organiserat nätverk. De politiska partierna lyste med sin frånvaro. Manifestationerna organiserades mycket snabbt och främst via SMS och Facebook. Trots de korta tidsramarna mätte antalet deltagare sig väl med de politiska partiernas noga förberedda 1-majdemonstrationer på respektive ort.

\*

Berättelsen om de anti-rasistiska demonstrationerna mot Sverigedemokraterna dagen efter valet i september 2010 gestaltar två centrala utvecklingsdrag i svensk politik. För det första: *Sociala medier har genom digitaliseringen blivit en viktig kanal för att mobilisera medborgare till politiska manifestationer.* Snabbheten, räckvidden och möjligheten till interaktivitet gör kommunikation via sociala medier och kanske främst Facebook till en effektiv strategi för att på kort tid samla många människor till gemensamma aktioner.

---

<sup>3</sup> Aftonbladet 20 september 2010.

<sup>4</sup> Göteborgs-Posten 21 september 2010.

För det andra: *De politiska partiernas ställning som plattform för medborgarnas politiska engagemang har försvagats*. På bara ett par decennier har antalet svenskar som är medlemmar av ett politiskt parti mer än halverats. Svenska folket är inte mindre politiskt engagerat än tidigare, men det politiska engagemanget kommer allt oftare till uttryck på andra sätt än genom de politiska partierna.

Utvecklingen är inte unik för Sverige. Det pågår en stor internationell debatt om de politiska partiernas kris och om digitaliseringens politiska konsekvenser. Hur kan digitaliseringen påverka medborgarskapet och den demokratiska delaktigheten? Vad betyder partiernas försvagade ställning för maktfördelningen i samhället och för den politiska demokratin? Kan digitaliseringen och framväxten av sociala medier bidra till att återupprätta de politiska partierna som den viktigaste plattformen för medborgarnas politiska aktiviteter och engagemang?

Vi menar att digitaliseringen är en avgörande del av den kommunikationsteknologiska revolutionen, vilken har bidragit till en individualisering av samhällets och därigenom vidgat avståndet mellan medborgarna och partierna. Men den kommunikationsteknologiska utvecklingen tillhandahåller också verktyg som, rätt använda, kan bidra till att stärka medborgarskapet och medborgarnas demokratiska delaktighet.<sup>5</sup>

## Den digitala revolutionen och samhällets individualisering

De politiska partiernas försämrade förmåga att fungera som en länk mellan medborgarna och deras valda representanter hänger samman med den digitala revolutionen och samhällets individualisering. Partierna har hittills misslyckats med att utveckla sina politiska idéer och sina organisationsformer så att de uppfattas som relevanta för medborgarna i dagens samhälle.

De flesta av de svenska partierna har sitt ursprung i industrisamhället och de sociala konflikter som präglade 1900-talet. I dag håller industrisamhället på att fasas ut. Industrin har naturligtvis fort-

---

<sup>5</sup> Bjereld & Demker (2011). Jämför Bennet & Segerberg (2013) samt Karlsson & Åström (2014).

farande en mycket stor betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling. Men industrin och dess behov strukturerar inte längre vårt sätt att leva tillsammans eller hur vi bygger samhället. Vår tid är betydligt mer individualiserad än vad industrisamhällets tid var. Det nya samhälle som växer fram kallas ofta i brist på bättre för ”kunskapssamhället” eller ”informationssamhället”.

De västeuropeiska partisystemen präglades länge av stabilitet. De västeuropeiska samhällena utvecklades och förändrades. Men partisystemen tenderade att leva kvar och avspegla sociala skiljelinjer som inte längre var lika relevanta. Samhällsforskarna Seymour Lipset och Stein Rokkan hävdade att det sena 1900-talets politiskt relevanta skiljelinjer kan härledas ur den nationella och den industriella revolutionen.<sup>6</sup> *Den nationella revolutionen* ägde rum i samband med den europeiska feodalismens sönderfall och nationalstaternas bildande. Övergången från rivaliserande furstendömen och stadsstater till nationalstater innebar att *centrum-periferi* och *kyrka-stat* växte fram som dominerande skiljelinjer. Skiljelinjen centrum-periferi utvecklades mellan den dominerande kulturen, som utgjorde statens centrum, och områden i periferin med skiljaktig kultur eller språk. Skiljelinjen kyrka-stat utvecklades mellan den religiösa överheten och den sekulariserade staten. I samband med demokratins genombrott mobiliserades medborgarna efter dessa skiljelinjer, vilket tog sig uttryck i politiska partier eller andra politiska rörelser. Så har olika regionala partier som t.ex. det katalanska *Convergència i Unió* (CiU), *Scottish National Party* (SNP) och det nordirländska partiet *Sinn Féin* sitt ursprung i skiljelinjen centrum-periferi, medan de kristdemokratiska partierna i Europa har sitt ursprung i skiljelinjen kyrka-stat.

*Den industriella revolutionen* skapade ytterligare två skiljelinjer; *stad-landsbygd* samt *arbete-kapital*. Skiljelinjen stad-landsbygd utvecklades mellan å ena sidan den jordägande klassen på landet och å andra sidan industrietablissemangen i städerna. De skandinaviska bondepartierna (där t.ex. dagens svenska centerparti har sitt ursprung) kan ses som utlöpare från skiljelinjen stad-landsbygd. Skiljelinjen arbete-kapital utvecklades mellan å ena sidan den arbetarklass som arbetade inom industrin och å andra sidan arbetsgivarna i form av den industri- och/eller kapitalägande klassen. Framväxten av arbetar-

---

<sup>6</sup> Lipset & Rokkan (1967).



partier som socialdemokraterna och kommunisterna har sin grund i denna skiljelinje.<sup>7</sup>

På ett motsvarande sätt som Lipset och Rokkan analyserade samhällsutvecklingen i demokratins barndom utifrån den nationella och den industriella revolutionen kan utvecklingen efter 1970 tolkas som början på en kommunikationsteknologisk revolution med stora samhälleliga konsekvenser. Den kommunikationsteknologiska revolutionen urholkar territoriets betydelse, vilket påverkar nationalstaten som baserar sin makt just på kontroll över ett avgränsat territorium. Därigenom ifrågasätts relevansen av de två skiljelinjer som Lipset och Rokkan härledde ur den industriella revolutionen: centrum-periferi och kyrka-stat.<sup>8</sup>

Med den kommunikationsteknologiska revolutionen avser vi en samhällsrevolution som sker på grundval av kommunikationerna, inte utvecklingen av kommunikationsmedlen i sig.<sup>9</sup> Internet är ju t.ex. inte ett nytt massmedium, utan en ny infrastruktur som förändrar betingelserna för maktutövning, identitetsbildning och normgivning.<sup>10</sup> Men det främsta inslaget i denna kommunikationsteknologiska utveckling är naturligtvis digitaliseringen och dess betydelse för samhälle och politik.

Den kommunikationsteknologiska revolutionen främjar en individualisering av samhället genom att minska territoriets betydelse, genom att främja framväxt av transnationella nätverk och nätverksbaserat samarbete samt genom att ge ökad betydelse åt innovation och flexibilitet som medel för produktivitet och konkurrenskraft.

---

<sup>7</sup> Se även Malmström (1998) kapitel 1.

<sup>8</sup> Demker (2015a). För en diskussion om de nya framväxande politiskt relevanta skiljelinjerna kunskap-marknad respektive nationalstat-transnationella nätverk, se Bjereld & Demker (2011) samt Demker (2015a).

<sup>9</sup> Bjereld, Demker & Ekengren (2005) s. 11. Den kommunikationsteknologiska revolutionen har sin grund i två olika former av kommunikationsutveckling; dels kommunikation i form av transportmedel (t.ex. järnväg, flyg och personbil) och dels kommunikation i form av informationsförmedling, både som kommunikationsmedel (t.ex. telefon, telefax, e-post) och som informationstillgänglighet (t.ex. Internet).

<sup>10</sup> Castells (2009).

## Nya politiska skiljelinjer växer fram

På vilket sätt har då maktfördelningen i samhället förändrats i takt med att den kommunikationsteknologiska revolutionen främjat en individualisering av det politiska livet? Vilka maktförskjutningar kan vi iaktta när det politiska skiljs från politiken genom att politikens institutioner dräneras på makt och den gemensamma medborgerliga offentligheten och samhällsgemenskapen fragmentiseras? Vi ser en ökad frihet för den enskilde individen att själv utforma sitt livsprojekt. Ideologiernas och de stora berättelsernas strukturella betydelse luckras upp och kollektiva organisationer (som fackföreningarna, kyrkan, partierna) förlorar makt. Nationalstaterna förlorar makt till transnationella nätverk och de politiska partierna förlorar makt till nationella eller transnationella nätverksrörelser av olika slag. De politiska representativa organen – som parlamenten – urholkas på makt till förmån för överstatliga organ (som EU) och till det gränsöverskridande och ständigt rörliga finanskapitalet.

Nationalstaterna försöker paradoxalt nog bevara så mycket som möjligt av sin försvagade maktställning genom att i form av olika former av överstatligt samarbete avsäga sig delar av sin suveränitet och autonomi. EU är ett sådant exempel, där flera politiska sakfrågor hanteras genom överstatliga beslut (antingen i form av majoritetsbeslut av EU:s medlemsstater, av kommissionen eller av EU-domstolen). Men när nationalstater väljer att avsäga sig delar av sin suveränitet och autonomi försvagas också medborgarkollektivets möjligheter i de enskilda nationalstaterna att utkräva politiskt ansvar av beslutsfattarna.

Om riksdagen och andra demokratiskt valda politiska församlingar urholkas på makt tappar de politiska partierna också makt. För det första eftersom de demokratiskt valda politiska församlingarna är de arenor där partierna genom de valda företrädarna haft möjlighet att utöva makt. Men för det andra innebär partiernas minskade möjligheter att utöva makt i de valda politiska församlingarna också att partierna blir mindre relevanta i väljarnas ögon.

## Genom individualiseringen ställs frihetliga och auktoritära värderingar mot varandra

Ett tecken på nya framväxande skiljelinjer kan vara att polariseringen längs vänster-högerdiskalen minskar och vi ser en ökad betydelse för en frihetlig-auktoritär åsiktsdimension i svensk politik. Den frihetlig-auktoritära dimensionen kallas också för GAL-TAN-dimensionen, där GAL står för Grön-Alternativ-Liberal (Green-Alternative-Liberal) och där TAN står för Tradition-Auktoritär-Nationalistisk (Tradition-Authoritarian-Nationalist). Dimensionen rör värden som å ena sidan *tradition, familj, religion, nation, disciplin* och *lag och ordning* och å andra sidan värden som *tolerans, alternativa livsstilar, normbrytande och individualitet*. Bland de politiska sakfrågor som brukar förknippas med den frihetlig/auktoritära dimensionen återfinns flykting- och invandringspolitik, feminism/jämställdhet, miljö/hållbar utveckling, försvarsfrågor och frågor kring brott och straff.<sup>11</sup>

Partier kan ligga relativt nära varandra på vänster-högerdimensionen, men långt ifrån varandra på den frihetlig-liberala dimensionen (till exempel Centerpartiet och Kristdemokraterna). Även det omvända är naturligtvis möjligt. Partier kan ligga långt ifrån varandra på vänster-högerdimensionen, men nära varandra på den frihetlig-liberala dimensionen (till exempel Vänsterpartiet och Centerpartiet).

Vi vet ännu inte om den ökade mobiliseringen på GAL-TAN-dimensionen är ett uttryck för nya sociala skiljelinjer. Det skulle kunna vara så att nya sociala grupper som t.ex. ”den kreativa klassen” ser sina intressen främjas bäst genom en politik med grund i den frihetliga polen, medan grupper som uppfattar sig som globaliseringens förlorare mobiliserar kring den auktoritära polen.<sup>12</sup> Om GAL-TAN-dimensionen inte vilar på en social grund kan det i stället bli så att den ”kollapsar” och integreras med vänster-högerdimensionen.

Framväxandet av GAL-TAN-dimensionen hänger samman med samhällets individualisering. Och den kommunikationsteknologiska

<sup>11</sup> Se t.ex. Oscarsson (2015) eller Gerin & Bernhardt (2014). Vänster-högerdimensionen kan också beskrivas som en socio-ekonomisk dimension, medan GAL-TAN-dimensionen utgör en socio-kulturell dimension.

<sup>12</sup> Richard Florida har lanserat begreppet ”den kreativa klassen” som den viktigaste nya sociala gruppen i informationssamhället. Den kreativa klassen är kunskapsalstrare och informationsbehandlare, deras verksamhet skapar vinster och värden för samhälle och näringsliv. Se Florida (2002).

revolutionen – digitaliseringen – understödjer individualiseringen och utmanar de maktkollektiv som vi förknippar med den nationella och den industriella revolutionen, som till exempel nationalstaten, kyrkan, de politiska partierna och fackföreningarna.

### **Individualistiska värden är starka i Sverige**

Teknikutvecklingen – vari digitaliseringen är en central komponent – har gjort det lättare för människor att flytta och att resa och att hålla kontakt med människor var i världen man själv än befinner sig. Människor är inte längre lika bundna vid territoriet, och denna ökade frihet ger också individerna ökade handlingsmöjligheter att förverkliga sina livsprojekt.<sup>13</sup> Individens identiteter präglas allt mindre av de gruppstillhörigheter som präglade industrisamhället. I frågeundersökningar om människors klasstillhörighet är det allt fler svarande som anser sig inte tillhöra någon samhällsklass överhuvudtaget.

Sverige beskrivs ibland som världens mest individualiserade land. Resultat från den världsomfattande attitydundersökningen World Value Survey (WVS) visar att svenskarna tillsammans med medborgarna i övriga skandinaviska länder utmärker sig genom att prioritera individualistiska värden som till exempel oberoende, självförverkligande, individuella rättigheter och självständiga opinionsyttringar. Kollektiva värden som till exempel nation, familj, religion och tradition tillmäts mindre vikt.

### **Medborgare mer engagerade i sakfrågor än i politiska partier**

Individualiseringen ställer också de politiska partierna inför nya utmaningar. Banden mellan medborgarna och de politiska partierna försvagas.<sup>14</sup> Allt färre svenskar väljer att vara medlem av ett politiskt parti. Under åren 1991–2011 rasade antalet partimedlemmar i Sverige från över 600 000 till omkring 250 000, mer än en halvering på bara

---

<sup>13</sup> Jämför Baldersheim & Rose (2020).

<sup>14</sup> Van Biezen, Mair & Poguntke (2012), Mair (2013).

20 år.<sup>15</sup> Andelen medborgare som betraktar sig som anhängare av något politiskt parti har mer än halverats under de senaste decennierna, från 65 procent 1968 till 27 procent 2014. På motsvarande sätt har andelen väljare som betraktar sig som starkt övertygad anhängare av något politiskt parti minskat från 45 procent år 1960 till endast 17 procent 2014.

Individualiseringen tar sig också uttryck i att sambandet mellan klasstillhörighet och röstning – den s.k. klassröstningen – sjunker. Skillnaden mellan hur stor andel av arbetarklassen respektive medelklassen som röstar på socialistiska partier minskar kontinuerligt och är i dag endast hälften av vad den var vid 1960-talets början. Allt färre medborgare anser sig tillhöra någon samhällsklass överhuvudtaget.

Försvagningen av banden mellan medborgarna och partierna leder till att rörligheten i valmanskåren ökar. Andelen väljare som byter parti mellan valen har tredubblats de senaste decennierna, från 11 procent 1960 till 35 procent 2014. Andelen väljare som bestämmer sitt partival först under valrörelsen har tredubblats från 18 procent 1964 till 59 procent 2014.<sup>16</sup>

Samhällets individualisering innebär inte att svenska folkets politiska engagemang har minskat. Engagemanget tar sig däremot allt oftare andra uttrycksformer än genom de traditionella politiska partierna. Många människor betraktar i dag politiken som ett smörgåsbord och engagerar sig i de enskilda politiska sakfrågor som man brinner mest för (till exempel miljö, antirasism, djurrätt), i stället för att gå in i ett politiskt parti och varaktigt binda sig för en ideologisk och politisk helhet.

Samhällets digitalisering och individualisering förändrar medielandskapet. Antalet plattformar för nyhetsrapportering och politisk debatt ökar språngartat och individen sköter i allt större utsträckning sin informationsinhämtning själv, vid sidan av papperstidningar, radio och TV. På samma sätt som den kommunikationsteknologiska utvecklingen tunnat ut partiernas band med väljarna individuali-

<sup>15</sup> Erlingsson & Persson (2014). De senaste åren har raset stannat av och det finns vissa tecken på en svag uppgång. Det är viktigt att komma ihåg att många fackförbund fram till år 1987 kollektivanslöt sina medlemmar till Socialdemokraterna. Siffrorna är därför inte helt jämförbara över tid.

<sup>16</sup> Holmberg & Oscarsson (2004), Oscarsson & Holmberg (2008), Oscarsson (2016).

seras medborgarnas relation till medierna. Banden mellan individers politiska åsikter och medieanvändning har försvagats.<sup>17</sup>

Politikernas utrymme i traditionella medier i valrörelserna minskar, samtidigt som utrymmet för journalister och politiska kommentatorer ökar. Intresseorganisationerna, främst fackförbunden, får kraftigt minskat utrymme. De politiska sakfrågornas plats på medieagendan försvagas, medan analyser av det politiska spelet ökar i betydelse.<sup>18</sup>

Sociala medier förändrar genom sin snabbhet, sin räckvidd, sin transparens och möjlighet till interaktivitet villkoren för politisk mobilisering. Egenskaperna hos sociala medier främjar nätverksorganisation, improvisation, flexibilitet och massaktioner. Inom de politiska partierna gynnas individer som förmår bygga sig en plattform utanför den traditionella partistrukturen. Dessa plattformar kan användas bland annat till personvalskampanjer som utmanar de nomineringsprocesser som partiorganen tidigare kontrollerat.<sup>19</sup>

En politiker kan använda sociala medier på flera olika sätt. Som megafon, för att mobilisera och ingjuta mod och hopp bland sina egna anhängare. För att lyssna, och den vägen bättre förstå och kunna förhålla sig till de opinionsströmningar som rör sig i samhället. Till dialog, för att stärka banden med väljarna och för att försöka övertala och övertyga om riktigheten i den egna ståndpunkten.

## Digitaliseringens konsekvenser för den politiska demokratin

Den intressanta frågan för medborgaren är knappast om digitaliseringen påverkar förutsättningarna för den ena eller andra demokratimodellen, utan om det fortsättningsvis finns goda möjligheter att förverkliga folkviljan, mobilisera, artikulera och samla medborgarna kring centrala konflikter i samhället. Kan jag som medborgare nyttja mina demokratiska rättigheter fullt ut, finns det tillbörlig respekt för medborgarna från de styrandes sida och är det möjligt att mobilisera motstridiga intressen i samhället på ett fredligt sätt?

---

<sup>17</sup> Weibull (2006).

<sup>18</sup> Asp & Bjerling (2014), Pollack (2014). Delar av detta avsnitt baserar sig på Bjereld, Eriksson & Hinnfors (2016).

<sup>19</sup> Gustafsson (2013).

Och det är också den frågan som vi menar måste ställas på nytt i digitaliseringens tid.

Efter andra världskriget kom den samhällsvetenskapliga forskningen att lägga stor vikt vid förutsättningar för ett demokratiskt styrelseskick och för en demokratisk medborgarkultur, i motsättning till just de auktoritära diktaturer som förpestat världen sedan 1930-talet. I synnerhet amerikansk samhällsvetenskap utvecklade en mängd begrepp och tekniker som spreds i Europa för att undersöka och analysera medborgarnas demokratiska halt och de olika politiska systemens utveckling mot demokrati.<sup>20</sup> Den representativa demokratin var den helt dominerande modellen för hur folkviljan skulle förverkligas. Under 1970-talet uppstod en kritik och diskussion snarast inom demokratin själv och ett ideal om deltagande ställdes mot den representativa demokratins stela institutioner där de återkommande valen egentligen var det enda tillfället för folkligt engagemang i själva beslutsprocessen. Med Carol Patemans ”Participation and Democratic Theory” som kom ut 1970 bröt 1960-talets anti-auktoritära ungdomsrevolt igenom även som ett forskningsproblem. Pateman menade att medborgarna borde få möjlighet att delta i det politiska livet på en större arena än bara genom val till representativa institutioner. Även arbetsplatser, skolor och service borde bli föremål för demokratiskt deltagande, menade hon. Deltagardemokratins grunder var därmed lagda. Mot den deltagardemokratiska modellen stod därför den gamla och beprövade s.k. valdemokratiska modellen, men båda inom ramen för en representativ demokrati.

Inom traditionell demokratiteori brukar man också räkna in konkurrensdemokratien i den representativa demokratimodellen. Konkurrensdemokratien är oftast förknippad med Josef Schumpeters idé om konkurrerande eliter som styr staten efter fredliga val bland medborgarna. Schumpeter menade att vanliga medborgare inte skulle lägga sig i statens styrelse eftersom de ändå inte hade kunskap nog att tillföra något till elitens bedömningar och val. Hans uppfattning liknar tanken på expert- eller elitstyre.<sup>21</sup> Direktdemokrati däremot står i motsättning till representativ demokrati och har en annan grund. Direktdemokratien, som var normen i den första grekiska demokra-

<sup>20</sup> Se t.ex. Thue (1997).

<sup>21</sup> Platons idé i dialogen ”Staten” om att filosoferna är de som borde styra ligger nära det teknokratiska synsätt på demokratin som Schumpeter utvecklar.

tin, har utvecklats av Jean Jacques Rousseau i hans tankegångar om allmänviljan. Om en direktdemokrati skall fungera, menade Rousseau, måste individernas viljor stämmas av mot "allmänviljan" som är mer än summan av alla individers vilja. Rousseaus begrepp för snarast tanken mot en form av "det allmänna bästa" som folket skall få insikt och kunskap om genom eget förnuft och genom samhällelig fostran.<sup>22</sup> Jürgen Habermas har utvecklat ett tänkande kring ett demokratiskt alternativ kallat den deliberativa demokratin (eller samtalsdemokratin) som en annan modell. Tanken är att man gemensamt genom rationell argumentation kommer fram till en lösning som kan ses som den som är mest förenlig med det allmänna bästa. Demokratin övergår då från en modell där man kompromissar och kohandlar kring legitima intressekonflikter till en process för att i stället skapa konsensus.

Andra demokratimodeller som ibland nämns är liberal demokrati, mångkulturell demokrati och populistisk demokrati. Den liberala demokratin är ett övergripande demokratibegrepp som betonar de värden som underbygger demokratin – mänskliga rättigheter som yttrandefrihet och religionsfrihet – och som därmed tillskriver individens medborgerliga fri- och rättigheter samt den fria och öppna opinionsbildningen en avgörande roll i beslutsprocesserna. Liberal demokrati benämns också ibland konstitutionell demokrati. Den mångkulturella demokratin betonar skyddet för gruppen rättigheter även inom ramen för ett demokratiskt styre.

Vi väljer att illustrera resonemanget genom att diskutera digitaliseringens betydelse för de demokratiteoretiska perspektiv som benämns representativ demokrati, deltagardemokrati och den liberala demokratin. Valet av dessa tre är baserat på att de är de mest frekvent förekommande i de europeiska och västerländska samhällena.

Centrala mekanismer i alla demokratimodeller är överförandet av medborgarnas intressen till politiska beslut, legitimiteten i dessa beslut och upprätthållandet av de värden (rättigheter och skyldigheter) på vilka den aktuella demokratin bygger.

---

<sup>22</sup> De grekiska stadsstaterna brukar anges som de första direktdemokratierna, men dessa stater undantog kvinnor och slavar och ofria män från inflytande. En sådan direktdemokrati har ingen likhet med dagens demokratiska grundvärde om "en man, en röst".



## Konsekvenser för representativ demokrati

*Representativ demokrati* betonar att folket väljer en grupp som representerar dem och som därmed fattar för folket bindande och legitima beslut. Att representera innebär inte att ”avspegla” något eller någon, utan representanten i den representativa demokratin har normalt ett mandat att agera efter eget gottfinnande för att försöka gynna det intresse som valt henne/honom. Synen på representantens mandat varierar mycket mellan t.ex. parlamentariska system med välutvecklat partiväsen och mer personbaserade system. Men det grundläggande perspektivet är att medborgarna röstar på en kandidat som i beslutsfattande position skall representera dem, tillvarata deras intressen och agera i linje med vad de som valt henne/honom har förväntat sig. Inom forskningen finns en mängd studier av hur dessa processer fungerar och bör fungera, men här är bara på sin plats att påpeka att representanten dels har ett mandat från sina väljare (underifrån) och dels ett mandat som legitim beslutsfattare (ovanifrån).<sup>23</sup>

Digitaliseringen har skapat nya möjligheter för individen att engagera sig i spontana nätverk men har också i motsvarande grad försvagat attraktiviteten – särskilt bland yngre – hos mera traditionella organisationer som partier, folkrörelser och kyrkor.

För den representativa demokratin hotar individens spontana engagemang möjligheten att bygga upp långsiktiga kedjor av aggregering, artikulering och kanalisering av medborgarnas intressen. Digitaliseringen hotar också möjligheten av återkoppling på beslut eftersom den återkopplingen sällan sker via de traditionella organisationerna. Å andra sidan har den representativa demokratin vitaliserats genom att det mandat som väljarna ger de valda hela tiden kan förnyas och förändras. Nya frågor kan snabbt diskuteras och den förtroendevalda kan också snabbt förklara och motivera sitt eget och sitt partis ställningstagande. För partierna och särskilt för partigrupperna i riksdagen är dock denna vitalisering ett problem – dels utsätts ledamöterna för tryck från väljarna/medlemmarna som kan gå på tvärs med partilinjen i gruppen, dels saknar partikanslierna kontroll över medlemmar, sympatisörer och väljare som på olika sätt intervenerar i lagstiftningsprocessen. I kontroversiella frågor där

---

<sup>23</sup> Holmberg & Esaiasson (1988), Esaiasson & Heidar (2000).

riksdagsgruppen intagit en position som utmanas av medlemmar och sympatisörer är den virtuella diskussionen något som lätt skapar en svekdebatt.

I upproret mot FRA-lagen (som initialt beslutades av riksdagen den 18/6 2008) kan vi se att medborgarna utsatte sina representanter i riksdagen för stark press att inte följa partilinjen inför omröstningen. Flera partiföreträdare hade ytterst svårt att ens för sig själva leva upp till partilojaliteten och rösta för lagen, men endast en ledamot från regeringspartierna (Camilla Lindberg, FP) röstade emot förslaget, medan ytterligare en lade ned sin röst (Birgitta Ohlsson, FP). Upproret mot FRA-lagen blev i det närmaste en liten folkrörelse, särskilt bland yngre medborgare.<sup>24</sup>

Exemplet med FRA-lagen pekar på att den representativa demokratin utsätts för stora påfrestningar när väljarnas politiska identitet är individuellt baserad, och när grupptänkandet (den s.k. partipiskan) framstår som auktoritärt snarare än den nödvändighet det är i en partibaserad representativ demokrati. Representationen framstår som haltande och väljarnas tilltro till riksdagsledamöternas förmåga att fatta legitima beslut försvagas. Att FRA-beslutet direkt berör det informationssamhälle som vuxit fram under det senaste decenniet visar också att digitaliseringen också bär in nya sakfrågor i politiken.<sup>25</sup>

## Konsekvenser för deltagardemokrati

Med digitaliseringen har en kraftfull individualisering, i meningen att makt och ansvar förflyttats till individen/medborgaren, också fått politisk kropp. Populariteten hos den s.k. *deltagardemokratin* – med s.k. brukarinflytande – bör förstås mot den bakgrunden. Men deltagardemokratis betoning av den individuella brukarens inflytande och engagemang skapar föreställningen om statens och kommunens åligganden som enbart rörande en själv. Kombinationen av

---

<sup>24</sup> Bjereld & Oscarsson (2009).

<sup>25</sup> Här finns anledning att tro att den klassiska diskussionen om mandatets roll återkommer. I en partibaserad demokrati är det partierna som i huvudsak "äger" mandatet medan det i ett personvalsbaserat system är den enskilde ledamoten. Det svenska systemet har nu en blandning av dessa två. Det är symptomatiskt att flera av dem som försökte måla sig ur partipositionen var just personvalda ledamöter som Fredrik Federey (C). Om bundna mandat, partimandat och fria mandat se Esaiasson (2000).

deltagande och individualisering tenderar att leda till partikularisering. Deltagardemokratien som modell förändras i ett digitalt samhälle, från att ställa krav på tid och engagemang att ta sig an samhällsliga uppgifter på sin fritid skapar digitaliseringen också ett utrymme där deltagandet är virtuellt. Det s.k. brukarinflytandet som sker genom föräldramötet på den kooperativa förskolan kan helt plötsligt sättas åsido genom en facebookgrupp där särskilt aktiva eller drivande föräldrar i praktiken fattar de beslut som förväntas växa fram på föräldramötet på en gemensam plats en bestämd tid. Individens ökade makt gör den deltagardemokratiska modellen idealisk, men när digitaliseringen ersätter det aktiva arbetet och samtalet med dem som faktiskt är berörda finns risk för en skiktning av inflytandet, och en skiktning som också innebär en hierarki.

### **Konsekvenser för liberal demokrati**

Den *liberala – eller konstitutionella – demokratin* är värdebaserad och innebär att ett antal medborgerliga fri- och rättigheter helt enkelt inte får tillbakahållas till förmån för andra värden. Centrala sådana rättigheter är t.ex. yttrandefrihet, religionsfrihet och samlingsfrihet.

Digitaliseringen förändrar framför allt villkoren för åsiktsutbyte och opinionsbildning. Men demokratins rättighetsbas blir också mer välartikulerad och kanaliserad. Med ökad handlingsfrihet kommer frågan om det rimliga i medborgarens underordning i centrum samtidigt som kraven på staten som garant för individens rättigheter kommer i fokus. Dilemmat mellan att skydda enskilda medborgare mot övergrepp och att skydda religiösa och andra minoriteters möjligheter att reproducera sin egen kultur blir också allt starkare genom digitaliseringens möjligheter till individuellt handlingsutrymme. Å ena sidan skall små barn skyddas från ensidig propaganda som inskränker deras möjlighet att som vuxna välja fritt (t.ex. flickor i konservativa kristna kretsar eller ungdomar i sekter). Men å andra sidan skall kollektiva identiteter och sociala grupper med avvikande kulturmönster ha rättigheter att leva i enlighet med sina egna upp-

fattningar, som t.ex. Plymouthbröderna eller Sun Myung Moon-anhängare.<sup>26</sup>

Digitaliseringen har utvidgat den gemensamma offentligheten, men också skapat gråzoner som i alla fall är mer påtagliga än förr, oavsett om de är större eller ej. Genom nätets möjligheter får åsiktsbildningen allt mer transnationella drag. Det som förr beskrevs som rykten och som spred sig från mun-till-mun i byar och mindre samhällen, återfinns i dag på nätet där särskilda sajter tillhandahåller plats för att utbyta kunskaper och uppfattningar om enskilda personer och fenomen som inte anses lämpliga i t.ex. Dagens Nyheter eller Public service. Konspirationsteoriernas ökade plats i den politiska debatten kan också förstås utifrån det nya medielandskapet – liksom fenomenet ”nyhetsundvikare”.<sup>27</sup>

Eftersom en öppen debatt och påföljande opinionsbildning är så central för den liberala demokratin så är den också extra känslig för den kraftfulla förändring i medielandskapet som digitaliseringen fört med sig. När debatten inte förs i medier som är jämlikt tillgängliga – trots bred nåttillgång i Sverige är användningen mycket varierande mellan olika sociala grupper – så blir också opinionsbildningen mindre rationell och mindre argumentativ. Ett faktum som kraftigt underminerar den liberala demokratin möjligheter att medverka till folkviljans förverkligande.

Oavsett vilken demokratimodell som tillämpas så får digitaliseringen avgörande betydelse för möjligheterna till folkviljans förverkligande. En del mekanismer i modellerna, kanske särskilt relationen mellan parti, förtroendevalda och gräsrotter samt betydelsen av informerade samtal mellan jämlikar, påverkas i så hög grad att de riskerar att leda till motsatsen av det önskade: till minskat förtroende och minskad förmåga att förverkliga folkviljan.

## Partiernas kris?

Diskussionen om partiernas kris är sannerligen inte ny, den har följt – eller kanske snarare förföljt – de politiska partierna ända sedan deras uppkomst.<sup>28</sup> Men partierna har visat sig mer seglivade och

---

<sup>26</sup> För en diskussion kring detta tema, se Johansson Heinö (2009).

<sup>27</sup> Strömbäck, Djerf-Pierre och Shehata (2013).

<sup>28</sup> Se Kölln (2014).

partisystemen mer stabila än deras belackare föreställt sig. De politiska partierna och de existerande politiska skiljelinjerna har också visat prov på stor förmåga att ta hand om nya politiska sakfrågor som dyker upp. Så har till exempel de framväxande gröna partierna i de allra flesta fall fått anpassa sig till och placera sig själva på redan existerande sociala och politiska konfliktdimensioner, i första hand till vänster på vänster-högerdimensionen. Likaså har nationalistiska främlingsfientliga partier tvingats positionera sig på vänster-höger-skalan, och då nästan alltid till höger.

Statsvetarna Gissur Ó Erlingsson och Mikael Persson påminner om att Statsvetenskaplig tidskrift 1995 uppmärksammade ämnet ”Partienas kris”. År 2000 publicerade SNS Demokratiråd rapporten ”Demokrati utan partier”, i vilken partiernas bekymmer analyserades.<sup>29</sup> Diskussionen om partiernas kris i slutet av 1990-talet hade föregåtts av en långvarig trend där medborgarnas förtroende för de politiska partierna kontinuerligt minskade. Valundersökningarna vid Göteborgs universitet visar att år 1968 tog 55 procent av de tillfrågade avstånd från påståendet ”Partierna är bara intresserade av folks röster, men inte av deras åsikter. 30 år senare hade denna andel mer än halverats – år 1998 tog endast 23 procent avstånd från påståendet att partier bara var intresserade av folks röster.<sup>30</sup>

Gissur Erlingsson och Mikael Persson argumenterar för att påståendena om partiernas kris måste tas med en nypa salt. Påståendena om partiernas kris har ju visat sig pågå lika länge som de politiska partierna existerat, och ännu finns de kvar och lever på många sätt i välmåga. I Sverige ser vi tecken på att medlemstappet börjat stanna av. Den förtroendekris som omgärdade de politiska partierna från 1960-tal till 1990-tal har vänts till sin motsats. År 2010 hade andelen som tog avstånd från påståendet att partierna bara intresserade sig för väljarnas röster ökat till 44 procent, och trenden har varit ständigt uppåtående sedan bottenåret 1998. Vid en internationell jämförelse hyser svenska folket ett relativt stort förtroende för de politiska partierna.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Erlingsson & Persson (2014). Se även Statsvetenskaplig Tidskrift 98(1), Petersson et al (2000), Karlsson & Lundberg (2011) samt Sandberg & Bjereld (2015).

<sup>30</sup> Oscarsson & Holmberg (2008) s. 212, Erlingsson & Persson (2014) s. 408.

<sup>31</sup> Oscarsson & Holmberg (2016).

Det är viktigt att komma ihåg att de politiska partierna i Sverige – och i Europa som helhet – i allt större utsträckning utvecklats från att vara masspartier som befolkas av specifika sociala grupper och i stället bli ”catch all-partier” och i förlängningen ”kartellpartier”. I ett Sverige där andelen traditionell arbetarklass och bönder kraftigt minskat i befolkningen har Socialdemokraterna och Centerpartiet i stället utvecklats till ”catch all-partier” som vänder sig till hela befolkningen, inte till specifika grupper. En del menar att ”catch all-partier i sin tur utvecklats till ”kartellpartier” som avskärmat sig från sina medlemmar och från civilsamhället och i stället blivit en del av statsapparaten. Dessa partier gör sig beroende av offentligt partistöd och anställer politiskt sakkunniga. Partimedlemskapets betydelse rationaliseras bort. I frånvaro av medlemsinflytande suddas ideologiska skillnader partierna emellan ut. Jakten på rörliga väljare blir avgörande, vilket leder till en samling mot mitten på den politiska skalan, där flest marginalväljare kan vinnas.<sup>32</sup> Frågor om kompetens, prestationer och förtroende blir viktigare än att representera olika väljargrupper eller samhällets sociala baser.<sup>33</sup>

Teorierna om kartellpartier har utsatts för hård kritik, bland annat för att teorierna underskattar de politiska skiljelinjer och de politiska konflikter som faktiskt existerar.<sup>34</sup> Sammantaget är det ändå svårt att bortse från att samhällets individualisering, allt mer rörliga väljare och partiernas försvagade band till sina medlemmar och till olika sociala grupper möjliggör rörelser och positionsförflyttningar på det politiska fältet på ett annat sätt än tidigare.

Partiernas kris är vid närmare eftertanke ett samlingsuttryck för en stor mängd förändringar och utmaningar som de politiska partierna ställts inför. Uttrycket har använts för att benämna så skilda företeelser som partiernas sviktande medlemstal, uppkomsten av nya ”icke-traditionella” partier som till exempel Miljöpartiet och Sverigedemokraterna (eller varför inte Piratpartiet och Feministiskt initiativ), ett minskat valdeltagande, minskad partiidentifikation, ökad väljarörlighet, ett uppsving för politiska nätverk och enfrågerörelser, ökade svårigheter för väljarna att skilja de olika politiska partierna från varandra samt ett minskat politiskt inflytande för partierna. Ut-

---

<sup>32</sup> Katz & Mair (1995) och (2009) samt Blyth & Katz (2005).

<sup>33</sup> Hagevi (2015). Se även Bjereld, Eriksson & Hinnefors (2016), Garsten, Rothstein & Svallfors (2015) och Wide (2015).

<sup>34</sup> Se t.ex. Loxbo (2014) och Stensöta (2014).

trycket riskerar att famna över så många olikartade företeelser att det blir meningslöst att använda.<sup>35</sup>

## Är politiska partier fortfarande en länk mellan medborgarna och de folkvalda?

Vår utgångspunkt är att partiernas försvagade ställning som länk mellan medborgarna och deras valda representanter riskerar att urholka legitimiteten för det politiska systemet och försvåra medborgarnas möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande. När vi talar om ”partiernas kris” syftar vi således på deras försvagade förmåga att upprätthålla sin funktion just som en sådan länk. Huruvida ett minskat valdeltagande eller ett minskat förtroende är ett uttryck för ”partierna kris” beror således ur vårt perspektiv enbart på om en sådan utveckling försvagar partiernas ställning som länk eller ej.

Vad menas då egentligen med uttrycket att de politiska partierna förväntas fungera som en länk mellan medborgarna och deras valda representanter?

Partiernas ursprungliga funktion kan beskrivas som att kanalisera ”det politiska” till ”politiken”, dvs. att sammanväga och reducera olika grupper och individers ståndpunkter och intressen (”det politiska”) till en gemensam partiståndpunkt, för att därefter i konkurrens med andra partier försöka få genomslag för dessa ståndpunkter i de institutioner – främst parlamentet – där de politiska besluten fattas (”politiken”).<sup>36</sup>

Men när ”det politiska” och ”politiken” som en konsekvens av den kommunikationsteknologiska revolutionen glider isär får partierna allt svårare att upprätthålla denna funktion. När den gemensamma offentligheten fragmentiseras och politikens institutioner genom beroenden, globala kapitalrörelser och överstatliga samarbeten dräneras på makt väcks frågan om vilken roll partierna spelar och bör spela i dagens politiska liv.

I dag har de politiska partierna fått allt svårare att upprätthålla funktionerna för medborgarnas politiska mobilisering, att artikulera och aggregera olika samhällsgrupper mål och intressen, rekrytera kandidater till de politiska församlingarna samt svara för det poli-

<sup>35</sup> Se Kölln (2014), samt Pierre & Widfeldt (1995).

<sup>36</sup> Jämför Bäck & Möller (2003).

tiska beslutsfattandet. I en allt mer individualiserad tid söker sig allt färre medborgare till kollektiva rörelser med ideologier som gör anspråk på att täcka in alla samhällsfrågor. Den kommunikationsteknologiska utvecklingen har främjat nätverksorganisering, där individualiserade medborgare kan välja vilka enskilda sakfrågor de vill engagera sig i, i stället för att köpa det helhetspaket som det innebär att gå med i ett politiskt parti.<sup>37</sup>

För att de politiska partierna skall kunna *artikulera* olika samhällsgruppers mål och intressen krävs att partierna har en kontinuerlig kontakt med folket. Kontakten är nödvändig för att partierna skall kunna lyssna in och läsa av medborgarnas värderingar, ståndpunkter och känslor. För att nå djupare insikt måste partierna också kommunicera och föra en dialog med medborgarna. Utan en sådan kontinuerlig kontakt blir det svårt för partierna att på ett trovärdigt sätt göra anspråk på att artikulera olika samhällsgruppers mål och intressen. Om partierna fortfarande vore medlemspartier kunde åtminstone de aktiva medlemmarna vara bärare av en sådan kommunikation. Medlemmarna förväntades finnas bland folket och vara en del av folket.

I dag är det inte så. De aktiva partimedlemmarna är så få att de inte förmår fylla denna funktion. Särskilt för de partier som tidigare kunde beskrivas som "folkrörelsepartier", till exempel Socialdemokraterna eller Centerpartiet, har omställningen varit stor. I stället använder de politiska partierna sig av sofistikerade opinionsundersökningar, fokusgrupper och medborgardialoger för att försöka kartlägga "vad som rör sig i folkdjupet". Ju större och ekonomiskt starkare parti, desto bättre är möjligheterna till att ersätta medlemmarnas betydelse med sådana arbetsmetoder.

Partierna ställning som länk mellan medborgarna och deras valda representanter kan sägas befinna sig i en ond cirkel. Om medborgarna hyser lågt förtroende för de politiska partierna kan vi inte förvänta oss någon stark partiidentifikation. Utan partiidentifikation kommer partiernas medlemstal att vara fortsatt låga. Med låga medlemstal försvåras partiernas möjligheter att läsa av och föra fram medborgarnas mål och intressen och att med trovärdighet representera medborgarna i parlamentet. Därigenom urholkas partiernas ställning som länk mellan medborgarna och deras valda representan-

---

<sup>37</sup>Jämför Sandberg & Bjereld (2015).



ter. Partierna urholkade ställning som länk leder i sin tur till ett bristande förtroende för de politiska partierna.

När väljarnas mobilisering flyttas bort från de politiska partierna undermineras också partiernas förmåga och legitimitet att artikulera och aggregera olika samhällsgruppers mål och intressen. Om partierna inte längre förmår uttrycka och representera olika samhällsgruppers mål och intressen uppstår två problem för det politiska systemet. För det första undergrävs medborgarnas förtroende för de politiska partierna, eftersom partierna inte längre fyller den funktion som de är tänkta att göra. För det andra finns det inte några andra institutioner som kan eller har legitimitet att fylla funktionen av att uttrycka och representera olika samhällsgruppers mål och intressen. Nätverk av olika slag är för anarkiska och saknar representativitet i förhållande till medborgarna för att kunna fylla en sådan funktion. Dessa nätverksrörelser är också obeständiga och har endast sällan ambitionen att ta ett helhetsperspektiv på politiken. Och ur ett demokratiskt perspektiv – hur utkräver man politiskt ansvar av ett nätverk och av dess företrädare? Om den representativa demokratin inte förmår tillhandahålla institutioner (t.ex. politiska partier) som uttrycker och representerar olika samhällsgruppers mål och intressen eroderar också grunden för den representativa demokratin själv.

På samma sätt urholkas legitimiteten i de beslut som fattas i de politiska församlingarna, eftersom dessa beslut i praktiken oftast fattas internt i de politiska partierna. Det växande ömsesidiga beroendet, de globala kapitalrörelserna och inkapslingen av de politiska institutionerna i överstatliga samarbeten minskar dessutom de politiska församlingarnas beslutsmyndighet, vilket i sin tur ytterligare kan urgröpa partiernas legitimitet i väljarnas ögon.

## Hur kan digitaliseringen underlätta för de politiska partierna att stärka sin ställning som länk mellan medborgarna och de beslutsfattande institutionerna?

Grundläggande för partiernas förmåga att utgöra länken mellan makten (besluten) och medborgarna (intressen) är de tre processerna aggregering, artikulering och kanalisering.<sup>38</sup> Digitaliseringen påverkar alla dessa eftersom de alla är beroende av människors socialitet och engagemang, något som på ett genomgripande sätt påverkats av den informationsteknologiska utvecklingen där särskilt tillgången till ett globalt internet är avgörande.

Partiernas band till medborgarna innefattar i väsentlig del ett ansvar att lyssna och samla in synpunkter, ståndpunkter och åsikter kring samhällsutvecklingen. Med partier som baseras på gruppintressen är utgångspunkten att dessa individuella åsiktsyttringar skall få en samlad form som gör dem kraftfulla i debatten och i syfte att påverka. Här är partiernas roll att vara drivna nedifrån, alltså vara medlems-/sympatisörsdrivna, men förmå att få gruppen att se sig själva som en grupp och uppfatta att det finns en gemensam position. Att samla medborgarna kring några gemensamma positioner är ofta utgångspunkten för nya partier, allt från Sverigedemokraterna, Feministiskt initiativ och Piratpartiet i dag till Socialdemokraterna och Bondeförbundet (Centern) på sin tid. Ett partis grundläggande villkor är normalt sett att representera ett gemensamt intresse som har identifierats. En avgörande effekt som digitaliseringen haft på aggregeringen är att medborgare som fysiskt sett rör sig i helt olika geografiska och sociala kretsar kan identifiera gemensamma intressen. Det första steget i partibildandet är därför sannolikt lättare än före den digitala tiden. Samtidigt är också splittringen bland de grupper som utgör partiernas bas också mycket synlig. Gräsrotter har lätt att komma till tals med förtroendevalda och många är de facebookgrupper och nätverk som bildats i protest mot att partier agerar på tvärs mot medlemmarnas och sympatisörers uppfattningar. I vårt svenska samhälle där hierarkier och auktoriteter monterats ned sedan 1970-talet blir det allt svårare för en partiledning att hävda sin egen problemformulering när medlemmar och sympatisörer uppenbart inte håller med.

---

<sup>38</sup> Bartolini & Mair (2007).

Det andra steget i partiernas band till medborgarna är att artikulera de intressen som identifierats. I den pre-digitala eran var det en process för partimöten, diskussionsgrupper och feedback från lokala och centrala partiföreträdare. I dag är tidspressen i den processen hårdare och för många partier sker den artikuleringen snarare med hjälp av fokusgrupper, kommunikationsansvariga och särskilda grupper som diskuterar specifika frågor. Kopplingen till medlemmar och medborgare är oftast svag, en viktig anledning till det är tidsaspekten: i det digitala samhället sker opinionsbildande processer mycket snabbare än på 1970-talet, det s.k. spinnets blir ofta avgörande för hur en fråga tas emot och formuleras snarare än en genomgripande medlemsdiskussion. Partierna skulle kunna upprätta digitaliserade grupper med bredare bas än i dag, och partierna skulle också kunna bjuda in till medverkan i artikuleringen i större utsträckning än i dag, detta utan att tidsaspekten är något problem. Processen är transparent, snabb och kan styras framåt av förtroendevalda eller partianställda – om man ville. Partierna har dock sällan intresse av att artikulera intressen i relation till medlemmar, i stället är det relationen till andra partiers positioner som är det intressanta. Mediesituationen skapar större fokus på det s.k. spelet i politiken vilket i sin tur gör medlemmarna sämre rustade än de anställda partiföreträdarna i kunskapen om vilka budskap som kommer att ha politisk effekt.<sup>39</sup> I alla fall är den processen sannolikt förklaringen till det låga intresset för medlemsaktivitet i artikuleringsfasen.

Innan ett beslut skall fattas skall positionen kanaliseras in i det politiska maskineriet – det må vara på kommunal nivå, landstings- eller riksnivå. Digitaliseringen har skapat många vägar in – medlemmar och intressegrupper kring partiet kan utöva påtryckningar och bilda opinion på ett mer manifesterat sätt än före digitaliseringen. Möjligheten att ”mejlbomba” ledamöter, att genomföra utredningar som sedan kan kommuniceras till partiledningen eller att helt enkelt underminera den kanal som partiet självt har valt, t.ex. riksdagsgruppen, är mycket större än före digitaliseringen. Samtidigt är just kanaliseringen den som styrs upp mest tydligt av lagstiftning, förslag skall väckas på ett särskilt sätt och beslut skall likaledes fattas på ett särskilt sätt, sätt som inte påverkas direkt av digitaliseringen annat än tekniskt. Att det är så lätt att kommunicera resultaten av ett be-

---

<sup>39</sup> Asp & Bjerling (2014).

slut (såväl motiveringar som omröstningar) kan dock påverka kanaliseringen i den meningen att kontroversiella frågor kan ges särskild stor omsorg eller förankras på ett ännu mer robust sätt i den egna gruppen – risken för avhopp eller svekdebatt är större i ett medielandskap med snabba, sociala och individuella medier. Å andra sidan har partierna också mycket större möjligheter än förr att påverka tolkningen av besluten genom en armé av anställda och lojala partiföreträdare som agerar i sociala medier och i den digitala debatt som direkt uppstår.

Störst inverkan på partiernas band till medborgarna har dock digitaliseringen på artikuleringen av de gemensamma intressena, där efter kommer förmåga att aggregera (samla) intressena kring en gemensam position och minst påverkan har digitaliseringen på kanaliseringen av positionerna in det politiska beslutsfattandet. För partidemokratien är alltså digitaliseringen en möjlighet att vitalisera partierna, att skapa nya partier och upptäcka nya intressen, vilket gynnar förutsättningarna för partiernas förmåga att representera medborgarnas intressen. Men digitaliseringen hotar också den mest sårbara punkten i partiernas relation till medborgarna, den som innefattar artikuleringen av de intressen som står emot varandra i samhället. Tidspress, kontrollbehov, transparens och fokus på det politiska spelet tenderar att främja en positionering i relation till andra partier och anteciperande av medialt spinn, något som alierar medborgarna från partiernas artikulerade positioner.

### **Framväxten av nya (digitala) gemenskaper i en individualiserad tid**

Parallellt med samhällets accelererande individualisering växer nya digitala gemenskaper fram. Flera av dessa gemenskaper har sin bas i frågor som rör kunskap och information. Det fenomenala encyklopediska verket Wikipedia skapas av användarna själva, och har på några få år fått ett genombrott som ett uppslagsverk som saknar motsvarighet i den analoga världen. I maj 2016 innehöll Wikipedia globalt 39 miljoner artiklar, och den svenskspråkiga versionen inne-

höll 3 274 000 artiklar.<sup>40</sup> Att skriva för Wikipedia har utvecklats till en massrörelse och det finns kurser kring hur man bäst går till väga.

På Facebook finns i dag 1.65 miljarder aktiva användare. Varje dag läggs 300 miljoner bilder ut på Facebook. Varje minut genomförs nära 300 000 statusuppdateringar. Facebooks genomslag är svårt att överskatta. I enskilda – öppna eller slutna – Facebook-grupper kommunicerar människor över territoriella gränser på ett sätt som tidigare var fullständigt omöjligt. Här frodas traditionella identiteter kring boendeorter (”Vi som kommer från X) med nya, digitala identiteter (Vi som vill stoppa företeelse X).<sup>41</sup>

Vid stora engagemang – valdebatter, idrottsarrangemang, Melodifestivalen – flödar Twitter i en kakafoni av röster från de mest skilda håll. Visst, enskilda röster går att urskilja. Men flödet i sig blir ett kollektivt uttryck för engagemang, kunskap och starka känslor. Genom specifika #hashtags samlas grupper med intressen för specifika företeelser inom till exempel politik, sport, nöje eller pågående evenemang.

En allt större del av den politiska mobiliseringen sker via sociala medier eller andra digitala plattformar. De kollektiva identiteter och tillhörigheter som skapas på nätet har hittills visat sig vara mer rörliga och mer förändringsbenägna än de identiteter och tillhörigheter vi förknippar med industrisamhället och med den analoga världen. Vi vet ännu inte om detta kommer att förändras – om det sker en ”normalisering” av de digitalt konstruerade identiteterna och tillhörigheterna så att de mera påminner om de identiteter och tillhörigheter vi är vana vid. Eller om det är så att de nya digitala identiteternas och tillhörigheternas flexibilitet och rörlighet är den nya normaliteten. De allt rörligare mobiliseringsformerna kommer sannolikt att påverka politikens former: partier, förtroendevalda, engagemang, partiprogram och omröstningar kommer att påverkas både tekniskt och socialt. Konfliktlinjerna i samhället påverkas redan av digitaliseringen genom att nya perspektiv får snabbare genomslag och genom att livsstils- och kulturellerade frågor får allt större betydelse för politisk mobilisering och engagemang. Den nationella gemenskapen har visat sig ståndaktig trots många dödförklaringar,

<sup>40</sup> Se Wikipedias uppslagsord ”Wikipedia”, 21 juni 2016. Flera av artiklarna skrivs emellertid av robotar, som scannar av nätet och samlar ihop information om personer, sjöar, berg, fiskar, insekter etc. Dessa ihopsamlade informationsmängder blir sedan enskilda artiklar på Wikipedia.

<sup>41</sup> <https://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics/>

bland annat eftersom statens våldsmonopol är centralt för att upprätthålla ordningen och för att politiska val sker inom den gemenskap där de valda församlingarna har legitimitet att fatta bindande beslut. Digitaliseringen kommer sannolikt inte att påverka dessa båda fundament men digitaliseringens underlättar föränderlighet och gränsöverskridande, något som kan ifrågasätta beslutens legitimitet: går det i framtiden att upprätthålla en separat nationell gemenskap utifrån medborgarskap när så många medborgare tillhör så många transnationella kollektiv och identiteter? Måste inte legitimiteten i besluten i större utsträckning än nu vila på gemensamma värde- ringar och symboler och innefatta alla som lever i vårt land?

Överhuvudtaget är sannolikheten stor att distinktionen mellan digital och analog kommer att lösas upp. Digitaliseringen impregnerar samhällskroppen på ett sådant sätt att den blir en naturlig del av vår tillvaro, på samma sätt som luften vi andas eller människor vi umgås med. Digitaliseringen blir en så naturlig del av vår tillvaro att det är svårt eller till och med hart när omöjligt att tänka sig en värld utan den.

För den generation som föds efter 2010 kommer det digitala inte vara något som de använder för att förstärka, förstora eller förvandla utifrån de utrycksformer som finns i det analoga. För den generationen blir det digitala samma enkla utgångspunkt som etermedier var för vår generation eller dagstidningar var för våra föräldrar. Digitalt blir för dem inget åskilt från andra former av interaktion, digitalt blir normen och därmed finns potentialen att också teknikens inneboende möjlighet i att t.ex. kombinera olika plattformar – som vi i dag inte riktigt är kapabla att se – också utvecklas.

## **Konkreta råd till politiska partier**

Hur skall då de traditionella partierna hantera denna nya digitala verklighet så att de åter blir kraftfulla demokratiska aktörer och så att medborgarskapet och delaktigheten förstärks? Nedan följer fem avslutande råd att ha som riktmärke i ett kortare perspektiv:

## **Öppna upp verksamheten och utveckla flexibiliteten**

Sänkt tröskeln till att bli medlem av ett politiskt parti och till att delta i det politiska arbetet. Komplettera den territoriella organisationsformen med en nätverksinspirerad organisation där enskilda medlemmar kan arbeta med just den sak de brinner för. Skapa utrymme för engagemang i enskilda frågor och för specifika tidsperioder.

## **Gör saker tillsammans med andra**

Interna partimöten i dess nuvarande form hör dåtiden till. Mötesformen måste utvecklas för att attrahera nya medlemmar. Öppna för partipolitiska aktiviteter som inkluderar icke-medlemmar och skapa band till nätverk och sociala rörelser genom olika politiska aktiviteter.

## **Bejaka sociala mediers potential**

Utnyttja sociala medier till att interagera med medborgarna, inte bara till att lyssna in vad som sägs eller som megafon för att sprida ett budskap. Digitaliseringen ger utrymme för transparens i besluts- och förhandlingsprocesser, låt medlemmar följa och kommentera, men också ta ansvar, genom att som förtroendevald ställa frågor, visa upp genuina dilemman och diskutera dem samt visa respekt för att det finns rättfärdighet även i uppfattningar som går emot den egna.

## **Kasta inte ut barnet med badvattnet**

Nätverk präglas ofta av kortvarighet och enfrågepolitik. De politiska partierna måste kombinera en ökad öppenhet och flexibilitet med varaktighet och ett helhetsperspektiv. Här krävs uthållighet och egna tekniska plattformar.

## Utnyttja massans kreativitet

Använd digitaliseringen till att få massans hjälp med informationsinsamling, konkreta problemlösningar, utveckling av idéer samt analys av datamaterial. På så sätt kan massans kollektiva kreativitet och intelligens bidra både till ideologikutveckling och till konkreta policyförslag. Ta upp frågor innan det finns färdiga svar, släpp kontrollen över diskussionen, låt inte digitaliseringen bli ursäkten för moraliserande omdömen utan belöna i stället konstruktiva samtal och våga exkludera de få, men högljudda, som i så många frågor tror sig sitta inne på sanningen.



## Referenser

- Asp, Kent & Johannes Bjerling (2014) *Mediekratin. Mediernas makt och svenska val*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Baldersheim, Harald & Lawrence E Rose (eds) (2010) *Territorial Choice: The politics of boundaries and borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bartolini, Stefan & Peter Mair (2007) *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885–1985*. Colchester: ECPR Press.
- Bennett, Lance & Alexandra Segerberg (2013) *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- van Biezen, Ingrid & Peter Mair, Thomas Poguntke (2012) "Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe" *European Journal of Political Research* 51(1): 24–56.
- Bjereld, Ulf & Marie Demker (2011) *Den nödvändiga politiken. Makt och motstånd i en individualiserad tid*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Bjereld, Ulf, Marie Demker & Ann-Marie Ekengren (2005) "Makt, identitet & modernitet. Individualisering och destabilisering i en globaliserad värld" ur Bjereld, Ulf, Marie Demker, Jan Ekecrantz & Ann-Marie Ekengren (red) *Det hyperindividualiserade samhället?* Umeå: Boréa.
- Bjereld, Ulf, Karin Eriksson & Jonas Hinnfors (2016) *Förhandla eller DÖ. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Blyth, Mark & Richard S Katz (2005) "From Catch-All Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party" *West European Politics* 28(1) s. 33–60.
- Bäck, Mats & Tommy Möller (2003) *Partier och organisationer*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Castells, Manuel (2009) *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Demker, Marie (2015) "Sociala skiljelinjer och partisystem" i Hagevi, M (red) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.

- Erlingsson, Gissur Ó & Mikael Persson (2014) "Ingen partikris trots allt?" i Bergström, Annika & Henrik Oscarsson (red) *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Florida, Richard (2002) *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein & Stefan Svallfors (2015) *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Gerin, Enna & Victor Bernhardt (2014) *Utan segel i vänster vinden*. Katalys No:18.
- Gustafsson, Nils (2013) "The Subtle Nature of Facebook Politics: Swedish Social Network Site Users and Political Participation." *New Media & Society* 14(7): 1111–1127.
- Hagevi, Magnus (2015) "Partier och partisystem" i Hagevi, Magnus (red) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, Sören & Henrik Oscarsson (2004) *Väljare. Svenskt väljarbete under 50 år*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Karlsson, Martin & Erik Lundberg (2011) *Mot medlemslösa partier. Partiföreträdare om orsaker, konsekvenser och strategier kring en svikande medlemskår*. Stockholm: Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället.
- Karlsson, Martin & Joachim Åström (2016) "The Political Blog Space: A new arena for political representation?" *New Media & Society* 18(3) 465–483.
- Katz, Richard S & Peter Mair (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party" *Party Politics* 1(1) 5–28.
- Katz, Richard S & Peter Mair (2009) "The Cartel Party Thesis: A Restatement" *Perspectives on Politics* 7(4) s. 753–766.
- Kölln, Ann-Kristin (2014) *Party Decline and Response. The Effects of Membership Decline on Party Organisations in Western Europe, 1960–2010*. Doktorsavhandling. Department of Public Administration. University of Twente.
- Lipset, Seymour & Stein Rokkan (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.

- Loxbo, K (2015) "Sverigedemokraterna: Framgångsrikt enfrågefokus" i Hinnfors, J & M Rosén-Sundström (red) Tema: Partierna och riksdagsvalet 2014, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 117(2) s. 169–188.
- Mair, Peter (2013) *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. London/New York: Verso.
- Malmström, Cecilia (1998) *Regionen, makten och härligheten. Regionala partier i Västeuropa*. Stockholm: SNS förlag.
- Oscarsson, Henrik (2015) *Hur endimensionellt är det svenska partisystemet?* <http://www.henrikoscarsson.com> 24 januari 2015.
- Oscarsson, Henrik (2016) *Flytande väljare*. SCB. Demokratistatistik. Rapport 21.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2008) *Regeringsskifte. Väljarna och valet 2006*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby & Lena Wängnerud (2000) *Demokrati utan partier*. Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS.
- Pierre, Jon & Anders Widfeldt (1995) "Partikris i Sverige?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 98(1) 41–45.
- Pollack, Ester (2014) "Därför växer mediernas makt över din röst" Under strecket. *Svenska Dagbladet* 14 september 2014.
- Sandberg, Linn & Ulf Bjereld (2015) "Politiskt deltagande och engagemang i en digital kontext" i Bergström, Annika & Bengt Johansson, Henrik Oscarsson, Maria Oskarson (red) *Fragment*. Göteborgs universitet: SOM-institutet
- Stensöta, Helena (2014) "Kartellpartiteorin ur ett genusperspektiv". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 116(2) s. 73–94.
- Strömbäck, Jesper, Djerf-Pierre, Monika & Adam Shehata (2013) The Dynamics of Political Interest and News Media Consumption: A Longitudinal Perspective. *International Journal of Public Opinion Research* 25 (4) s. 414–435.
- Thue, Fredrik W. (1997) *Empirisme og demokrati. Norsk samfunnsforskning som etterkrigsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Weibull, Lennart (2006) "Finns det fortfarande en partipress?" i Holmberg, S & L Weibull (red) *Du stora nya värld*. Göteborgs universitet. SOM-institutet.

Wide, Jessika (2015) "Partitypologier" i Hagevi, M (red) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.

# Högskola och livslångt lärande – vilken roll bör högskolan spela för att svara mot kunskapssamhällets behov av kompetensutveckling?

Lars Haikola

## Den svenska högskolans syfte

### Fyra syften med högre utbildning

Högskolan har av tradition flera syften. Dessa fångas väl i ett citat av dåvarande utbildningsministern ur ett förarbete till den stora högskolereformen 1993:

Högskoleutbildning har olika syften, dels examensinriktad som förbereder för mer eller mindre preciserad yrkesverksamhet utanför högskolan eller för forskarutbildning, dels allmänt kompetenshöjande studier som fortbildning och vidareutbildning eller individuell utveckling.<sup>1</sup>

Fyra syften kan identifieras:

- Yrkesutbildning
- Forskarutbildning
- Fortbildning och vidareutbildning
- Individuell utveckling

---

<sup>1</sup> Ds 1992:1, s. 36.

Dessa syften är sedan länge etablerade och självklara, både politiskt och inom högskolan, även om de getts olika uttryck i lagstiftningen under de senaste femtio årens omfattande högskolereformer. Att fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling, livslångt lärande<sup>2</sup> är en av högskolans uppgifter är således okontroversiellt.

### **Den svenska högskolans särdrag öppnar för kompetensutveckling**

Högre utbildning expanderar över hela världen och Sverige karakteriseras av samma utvecklingsdrag som övriga länder. Men – den svenska högskolan har också särdrag varav några påverkar fort- och vidareutbildning. Dessa är:

- Den svenska högskolan är – unikt – bred
- Den svenska högskolan är kursbaserad
- Den svenska arbetsmarknaden är långt avreglerad; få legitimationsyrken medför få legitimationsutbildningar.

Att högre utbildning är avgiftsfri i Sverige är också ett viktigt drag – som delas med framför allt våra nordiska grannländer.

### **Den svenska högskolan är bred**

1977 genomfördes en genomgripande reform av den svenska högskolan. En viktig förändring bestod i att stora utbildningsområden som tidigare funnits utanför universitet och högskola nu integrerades i den ordinarie högskolevärlden. Hit hörde framför allt de stora lärarutbildningarna och de korta och medellånga vårdutbildningarna och senare även korta ingenjörsutbildningar. Socionomutbildningen och journalistutbildningen är andra exempel på yrkesutbildningar utan akademisk tradition som infogades i den nya breda högskolan. (Detta medförde också att från 1977 har högskolan haft kvinnlig majoritet av studenter.) Också de konstnärliga utbildningarna integrerades i högskolan. Många länder i omvärlden har genomfört liknande reformer – polytechnics har uppgraderats till univer-

---

<sup>2</sup> Flera olika termer för livslångt lärande har använts i olika tider. I denna artikel används de synonymt.

sitet och yrkeshögskolor har närmat sig universitet och högskola – men få reformer har varit lika långtgående som i Sverige. Så organiseras t.ex. lärarutbildning och sjuksköterskeutbildning i Danmark än i dag utanför universitetsvärlden och Finland upprätthåller en tydlig skillnad mellan universitet och yrkeshögskola. Den breda svenska högskolan skapar naturligtvis förväntningar på motsvarande bredd när studenterna återkommer för fort- och vidareutbildning och kompetensutveckling.

### Den svenska högskolan är kursbaserad

Med nästa stora högskolereform 1993 följde att utbildningslinjen/programmet ersattes av kursen som basenhet i utbildningen. Högskoleförordningen stadgar att *all utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser* med tillägget att *kurser får sammanföras till utbildningsprogram*.<sup>3</sup> Men grunden är alltså kursen och det kursbaserade systemet och möjligheten att bygga sin egen examen skiljer Sverige från omvärlden. Normalfallet i högskolevärlden är att studenten studerar på ett program som omfattar tre till fem år vilket sedan ligger till grund för framtida yrkesverksamhet.

Det kursbaserade utbildningssystemet skapar stor flexibilitet. Det är lätt för studenter att ”prova på” högre utbildning med den lägre tröskel som kursen innebär bredvid programmet. Det stora utbudet av kurser som kan sökas av personer som är verksamma i yrkeslivet öppnar för att högskolans hela utbud kan nyttjas för fort- och vidareutbildning. Den svenska högskolan har med sitt kursbaserade system stora fördelar framför programinriktade utbildningssystem som ofta nödgas bygga särskilda system för att tillgodose behoven av fort- och vidareutbildning.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> SFS 1993:100, 6 kap. 13 §.

<sup>4</sup> Det finns också tydliga svagheter med det kursbaserade systemet, men dessa svagheter har liten påverkan på fort- och vidareutbildning.

## Den svenska arbetsmarknaden är långt avreglerad; få legitimationsyrken medför få legitimationsutbildningar

Sverige har få yrken som i lag reglerar vad som krävs för att få arbeta i yrket. De yrken som trots allt är reglerade finns inom hälso- och sjukvården men numera hör även läraryrken dit. I flera andra europeiska länder är regleringen av såväl yrke som yrkestitlar betydligt mer omfattande än i Sverige.<sup>5</sup> Den avreglerade arbetsmarknaden får konsekvenser för utbildningen. För utbildningar som leder till reglerade yrken är kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad stark (tydligast i läkarexamen – läkarlegitimation/läkaryrke), medan övriga utbildningar blir vägar som kan leda till många olika yrken och präglas av svag koppling. Det medför också att kompetensutvecklingen för ett visst yrkesområde blir öppnare och att yrkesväxling underlättas.

Sammantaget gör dessa särdrag i svensk högskola att den genom sin breda, kursbaserade utbildning som verkar mot en avreglerad arbetsmarknad på ett flexibelt sätt kan utnyttjas för fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande i större utsträckning än i andra utbildningskulturer, som har en mer exklusiv syn på vad som hör till högskolan, som organiserar utbildningen i fleråriga program och som verkar mot en reglerad arbetsmarknad.

En delförklaring till denna öppenhet är att den svenska högskolan faller in i den starka folkbildningstradition som präglar hela Norden. I Sverige och Norden är trösklarna låga för tillgång till kunskap och kompetensutveckling vilket utgör ett betydande värde för ett samhälle som allt oftare och med allt större giltighet kallas ett kunskapssamhälle.

De formella och organisatoriska förutsättningarna för vuxnas livslånga lärande är alltså goda i Sverige. Innan formerna för och den faktiska omfattningen av fort- och vidareutbildning i högskolan beskrivs ska det ökade behovet av kompetensutveckling belysas.

---

<sup>5</sup> Ds 2003:4, s. 53–55.



## Samhällets ökade behov av fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande

### Några röster om ökat behov

Det moderna samhället och arbetslivet har ett starkt ökat behov av kontinuerlig kompetensutveckling. Arbetslivet blir alltmer kunskapsintensivt och kräver uppdaterad kunskap. Strukturuomvandlingen som drivs av digitaliseringen är kraftig och snabb – yrkesarbetande får räkna med att karriärväxla kanske mer än en gång under sitt yrkesliv. Befolkningens utbildningsnivå stiger hela tiden samtidigt som ett längre aktivt yrkesliv kan förutses. Inte minst för individen blir det allt viktigare att utvecklas i sitt arbete eller för ett nytt arbete för att känna den tillfredsställelse som ett längre liv, inklusive längre arbetsliv, kräver.

Digitaliseringskommissionens sammanfattande rapport anför under rubriken Strategiska områden:

Samhällsutvecklingen kommer kontinuerligt att ställa krav på individens digitala kompetens i alla delar av livet. Livslångt lärande, utbildning, kompetensutveckling och omskolning blir allt viktigare för individer, företag och samhälle.<sup>6</sup>

TCO har i rapporten *Ny kunskap för nya jobb. Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma* kraftfullt pläderat för det ökade behovet av fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande.<sup>7</sup> I rapporten påpekas att årligen omsätts 20 procent av alla arbetstillfällen – dvs. 450 000 jobb försvinner och lika många tillkommer. Den kunskapsintensiva delen av arbetslivet ökar kontinuerligt vilket medför att andelen jobb som förutsätter högskoleutbildning ökar medan andelen jobb med lägre utbildning minskar. Detta gäller tydligast inom den kunskapsintensiva tjänstesektorn och tekniksektorn men ingen bransch är oberörd av den förändring som teknifiering och digitalisering innebär.

---

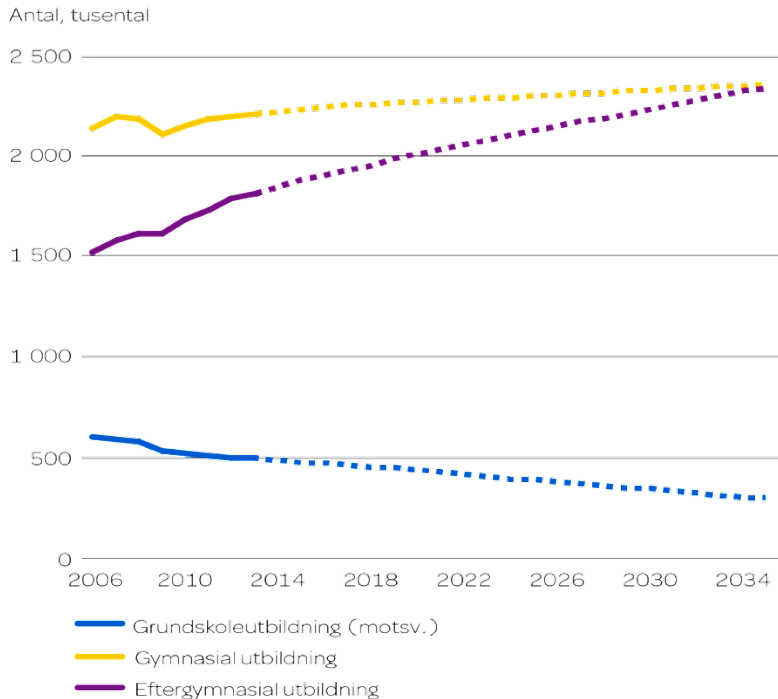
<sup>6</sup> SOU 2015:91.

<sup>7</sup> TCO (2015).

## Tillgång och efterfrågan

Både efterfrågan och tillgång på högskoleutbildade har ökat kraftigt de senaste decennierna och beräknas fortsatt öka.

**Figur 1**      **Antal förvärvsarbetande 2006–2012 och beräknad efterfrågan på arbetskraft 2013–2035 med fördelning efter utbildningsnivå. Antalet eftergymnasialt utbildade (till övervägande del högskoleutbildade) ökade med drygt 260 000 mellan 2006 och 2012**

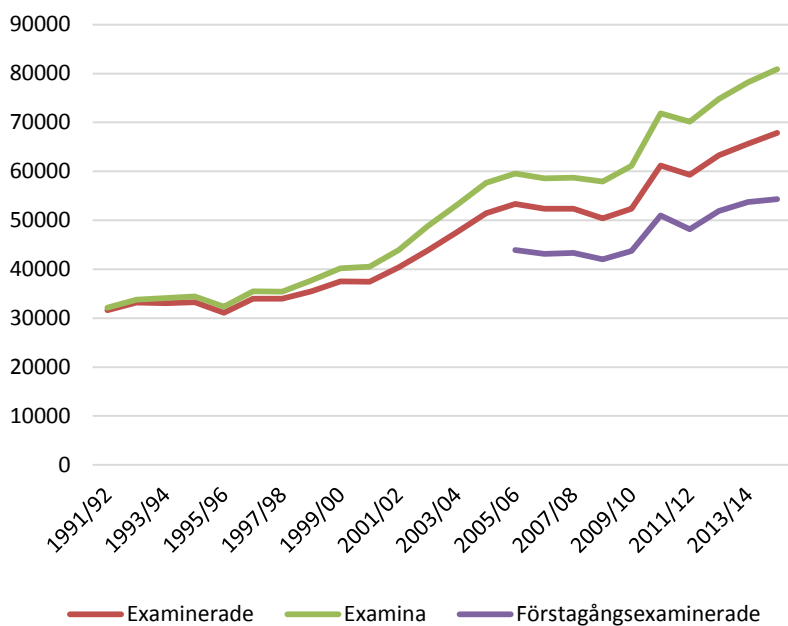


Källa: Rapport 2015:4, UKÄ<sup>8</sup>.

Allt fler högskoleutbildade tillförs arbetsmarknaden. Sedan 1991/92 har antalet examinerade per år vid högskola mer än fördubblats till 2014/15, från 31 600 till 67 900 personer. Antalet examina har ökat ännu mer, från 32 100 till 80 900 examina.

<sup>8</sup> UKÄ (2015) fig. 51.

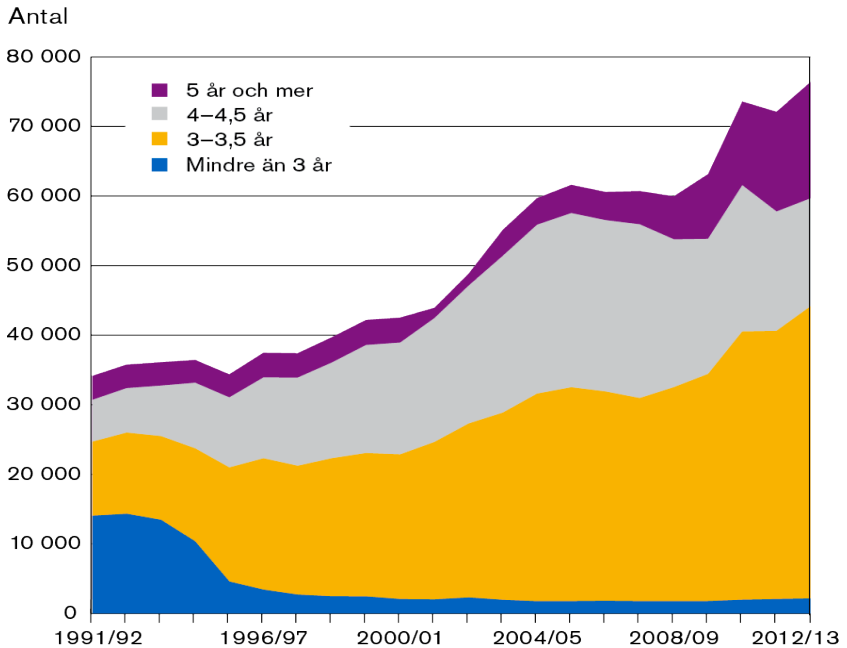
**Figur 2** Antal examinerade och utfärdade examina totalt läsåren 1991/92–2014/15, liksom antalet förstagångsexaminerade läsåren 2005/06–2014/15<sup>9</sup>



Tillskottet av högskoleutbildade överstiger antalet pensionerade med högskoleutbildning, dvs. utbildningsnivån på arbetsmarknaden ökar konstant och sprider sig till allt fler branscher. De högskoleutbildade som tillkommer i dag har dessutom en längre högskoleutbildning än gårdagens generation. Den tendens som visas i figur 3 nedan har fortsatt efter 2013.

<sup>9</sup> UKÄ (2016c) fig. 16.

**Figur 3 Fler examina och allt längre utbildningstid i avlagda examina<sup>10</sup>**



### Sverige och Europa

Andelen i befolkningen med minst tre års högskoleutbildning har ökat i alla länder inom OECD-området – under perioden 2001 – 2011 med i genomsnitt 53 procent. Sverige har ökat något mer än OECD-genomsnittet, men är också mer beroende än många andra länder av att utnyttja sitt läge som kunskapsnation och en nation som bygger sin konkurrenskraft på hög förädling av kunskap. EU har i ”Moderniseringsagendan” angett att fler ungdomar bör genomföra högre utbildning, då 35 procent av arbetstillfällena i EU 2020 kommer att kräva högre kvalifikationer – mot dagens 26 procent.<sup>11</sup>

Debatten om livslångt lärande och kompetensutveckling har varit omfattande i Europa men svagare i Sverige. Detta kan, åtminstone delvis, bero på att Sverige har haft ett bättre utgångsläge än andra länder. Den svenska högskolans organisation och utbud är väl anpassat

<sup>10</sup> UKÄ (2014) fig. 23.

<sup>11</sup> Europeiska unionen (2011).

för fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande.

### Ökat tryck på högskolan

Den allt högre utbildningsnivån illustrerar naturligtvis samhällets ökade behov av kunskap och högre utbildning men den visar också att detta behov accelererar, dvs. behovet av kompetensutveckling är högt och ökande. Därtill kommer att när en allt högre andel av befolkningen vid sitt inträde på arbetsmarknaden har en högskoleexamen så måste den nödvändiga fort- och vidareutbildningen utgå ifrån och bygga vidare på denna nivå. Detta innebär att alltmer av fort- och vidareutbildning måste bestå av högre utbildning. Av undersökningar om vilka som söker sig till fort- och vidareutbildning framgår också att individer som genomfört högskoleutbildning är mer benägna att söka sig till högskolan igen för kompetensutveckling.<sup>12</sup> Trycket på högskolan att erbjuda fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och engagera sig i livslångt lärande kommer således att öka både från samhälle och individ.

### Utbildningsutbudet för livslångt lärande

Det är inte bara grunddragen i högskolans organisation som är till gagn för livslångt lärande utan också ett stort antal *utbildningsformer* förstärker detta. De redovisas här under fyra olika rubriker

- Fristående kurser, distanskurser, deltidskurser
- Fort- och vidareutbildning – kompetensutveckling, livslångt lärande
- Återkommande utbildning – vilka återkommer till högskolan?
- MOOCs.

Dessa rubriker speglar inte kategorier av utbildning som exkluderar varandra. Tvärtom är överlappningen mellan kategorierna stor.

---

<sup>12</sup> Se t.ex. SCB (2014).

## Fristående kurser, distanskurser, deltidskurser

Eftersom kursen utgör basenheten i hela högskolan så är utbudet av kurser mycket stort. Den utbildningsform som fr. a. lämpar sig för livslångt lärande är den *fristående kursen* som definieras av att ges fristående, dvs. ej bundet till ett flerårigt program. Fristående kurser som ges som distansutbildning och som ges på deltid är naturligtvis särskilt väl anpassade för att nyttjas i vuxnas livslånga lärande. Distansstudier är en stor och etablerad studieform där Sverige kan bygga på en stark tradition – grundlagd långt före it-samhället och digitaliseringen. Det är i dag svårt att definiera vad som utgör *distansutbildning* – bestämningen av detta begrepp har förskjutits kraftigt under den starka och snabba utveckling som distansutbildningen med stöd av it genomgått. Varje lärosäte klassificerar själv vad som utgör distansutbildning utifrån bestämningen ”utbildning där lärare och studenter i huvudsak är åtskilda i tid och rum”.

Några fakta:<sup>13</sup>

- 2013 gavs 14 000 fristående kurser
- 2013 fanns 70 000 helårsstudenter på fristående kurser
- Utbudet av fristående kurser har fördubblats under tjugo år (1993–2013), men har minskat under senare år
- Andelen av kursutbudet som består av korta kurser (< 30 högskolepoäng) följer samma utveckling, dvs. först fördubblas antalet korta kurser för att under senare år minska
- Humaniora och samhällsvetenskap dominerar kursutbudet
- 50 procent av fristående kurser på campus ges på deltid
- 30 procent av fristående kurser ges på distans
- 80 procent av fristående kurser på distans ges på deltid
- Höstterminen 2014 fanns 73 400 distansstudenter, dvs. 21 procent av totala antalet studenter
- Kvinnor dominerar (också) gruppen distansstudenter

---

<sup>13</sup> SOU 2015:70 och Högskoleverket (2011).

- Distansstudenterna karakteriseras av att vara äldre studenter med lågutbildade föräldrar
- De flesta distansstudenter har tidigare erfarenhet av högskoleutbildning.

Utbudet av kurser som kan läsas fristående är stort – 14 000. (Enligt en vidare tolkning t.o.m. ännu högre – 27 600 fristående kurser 2013.)<sup>14</sup> Som påpekats torde ett så omfattande utbud av kurser vara unikt i den internationella högskolevärlden. Antalet fristående kurser har också växt mycket kraftigt – fördubblats – senaste tjugo åren, men denna trend bröts 2010/11 då det politiska påbudet att studenter bör läsa mer sammanhållna program med tydlig yrkesinriktning stärktes, samtidigt som studenterna själva i ökad utsträckning eftersträvade programformen. Ändå utnyttjas fristående kurser av 70 000 helårsstudenter, dvs. knappt trettio procent av alla studenter. Det är framför allt inom humaniora och samhällsvetenskap som utbildningen av tradition organiseras i form av fristående kurser.

Fristående kurser som ges som distansutbildning och som ges på deltid är naturligtvis särskilt väl anpassade för att nyttjas av vuxna som befinner sig i arbetslivet, ofta på avstånd från en högskola. Med trettio procent av kursutbudet på distans och åttio procent av dessa på deltid så finns goda möjligheter att nyttja utbudet för kompetensutveckling i det livslånga lärandet.

Det är välkänt att högre utbildning domineras av kvinnor – relationen har länge varit cirka 60–40 till kvinnors fördel. Men inom distansutbildning är den kvinnliga dominansen ännu större. Dessa studenter är – inte oväntat – äldre än campusstudenter och karakteriseras också av att vara otraditionella studenter med lågutbildade föräldrar. Trots detta har distansstudenter oftast redan en högskoleutbildning – de har läst på högskolan innan de började med distansstudier. ”Det innebär att distansutbildningens betydelse är större för det livslånga lärandet än för att bredda rekryteringen till högskolan.”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Det finns administrativt/tekniska problem med att definiera vad som är en fristående kurs – registrerade data medger bara att identifiera *kurs* oavsett om det är en fristående kurs eller en programkurs. I betänkandet används två olika definitioner av fristående kurs. Se SOU 2015:70 s. 113, 164–165.

<sup>15</sup> Högskoleverket (2011) s. 6.

Det finns också ett mindre antal program (oftast ett- eller ett och ett halvt åriga, 60–90 högskolepoäng) som utgör ett slags påbyggnadsutbildning som kan ses som fort- och vidareutbildning. Dessa program finns i huvudsak inom vård- och lärarutbildningar. (Utbildning till specialistsjuksköterska, barnmorska, psykoterapeut, speciallärare, specialpedagog.)

Digitaliseringen har gett distansutbildningen en ny dimension och en kraftig skjuts framåt. Webbaserade lärplattformar har utvecklats, standardiserats och utnyttjats först för just distansstudier, men efterhand också för gängse campusutbildning. Denna process har suddat ut gränser mellan traditionell campusutbildning och distansutbildning. De digitala verktygen har visat sig användbara för *all* utbildning – oavsett distributionsform – vilket återspeglas i uttrycken ”dual mode” och ”blended learning”. Utbyggnaden av bredband och annan infrastruktur är naturligtvis också nödvändiga villkor för utvecklingen av högre utbildning. Digitaliseringen av högre utbildning omfattar således mycket mer än en utökad distansutbildning.<sup>16</sup>

Sammantaget är det tydligt att utbudet av högre utbildning som lämpar sig för livslångt lärande, i form av fristående kurser och kurser på distans och deltid, är mycket stort. Fristående kurser, distansutbildning och distansstudenter har ökat kraftigt senaste tjugo åren men minskat de senaste åren.

### **Fort- och vidareutbildning – kompetensutveckling och livslångt lärande**

Det är i viss mån möjligt att mäta omfattningen av fort- och vidareutbildning även om det innebär betydande definitionsproblem. Den enda registrerade basenheten är – som angetts – *kurs* utan att det anges om kursen är fristående, ingår i ett program eller utgör en fort- och vidareutbildningskurs. Det senare utgör ett *syfte* med kursen som egentligen enbart kan registreras i studentens huvud. Samma kurs kan läsas av en annan student inom ett program och med annat syfte. Men om man approximerar att en fort- och vidareutbildningskurs karakteriseras av att ges på deltid (<75 procent) och att kursdeltagarnas medianålder är 35–65 år så framgår att:<sup>17</sup>

---

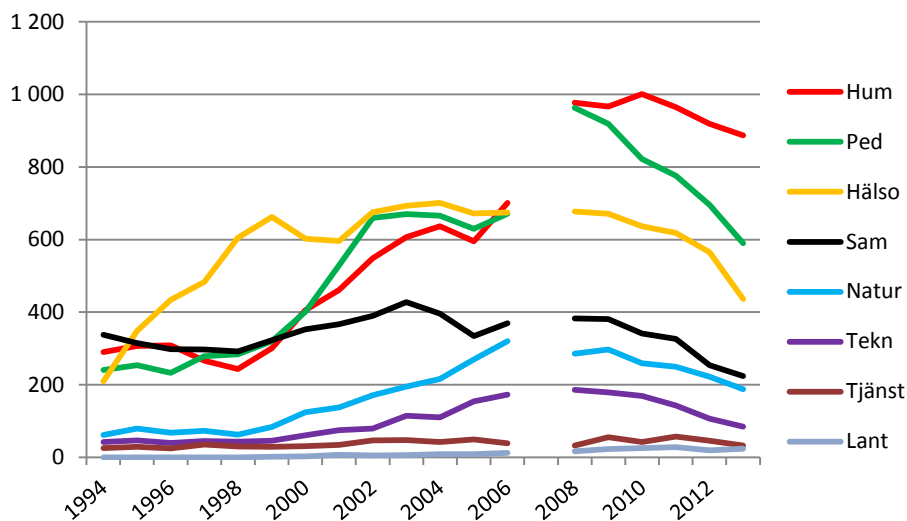
<sup>16</sup> Utvecklingen av distansutbildning i svensk högskola kan följas i Högskoleverket (2011).

<sup>17</sup> Denna definition används i SOU 2015:70 s. 185. Också fakta är hämtade därifrån.



- Antalet fort- och vidareutbildningskurser, inom det totala utbudet av fristående kurser, har ökat under en tjuogoårsperiod (1993–2014) från att utgöra 18 procent till 27 procent.
- Fort- och vidareutbildningskurser består mest av korta kurser (<30 hp)
- Andelen fort- och vidareutbildningskurser på avancerad nivå är liten men stabil
- Fort- och vidareutbildningskurser finns i lika stor utsträckning på campus som på distans
- De flesta fort- och vidareutbildningskurserna finns inom humaniora, lärarutbildning och hälso- och sjukvårdsutbildningar – men alla har minskat under senare år.

Figur 4 Antal FoV-kurser, SUN 1-nivå<sup>18</sup>



Det finns således ett gott utbud av vad som kan karakteriseras som fort- och vidareutbildningskurser – mer än var fjärde fristående kurs är en fort- och vidareutbildningskurs, och – inte oväntat – är detta i

<sup>18</sup> SOU 2015:70 s. 188.

huvudsak korta kurser som ges både på campus och på distans. Men man kan ifrågasätta om den ambition som ligger i fort- och vidareutbildning uppnås när en så liten andel av kurserna ges på avancerad nivå. Ännu mer kritiskt är den dramatiska minskningen av fort- och vidareutbildning inom de två yrkesområden som redan i dag har en bristande kompetensförsörjning – lärare/skola och vårdområdet.

### **Återkommande utbildning – vilka återkommer till högskolan?**

Det finns god kunskap om i vilken mån studenter återkommer till högskolan efter sin första utbildningsperiod.<sup>19</sup> Kunskapen bygger på en omfattande undersökning av alla nybörjare i högskolan under 20-årsperioden 1978/79–1997/98 som följts till 2009. Totalt rör det sig om mer än miljon individers studiemönster.

- Mer än 40 procent har återkommit till nya högskolestudier efter en första avslutad studieperiod. Bland kvinnorna har hälften återkommit och bland männen en tredjedel
- En stabil andel om tio procent av en nybörjarkull återkommer för studier om högst en termin
- Benägenheten att återvända till en ny studieperiod är högst bland nybörjare inom området vård och omsorg
- En majoritet av de män som tagit examen inom teknikområdet byter inriktning vid den andra studieperioden
- Det finns inte någon tids- eller åldersgräns för att återvända till högskolestudier.

Det är slående hur tydliga skillnader som råder mellan kvinnors och mäns studiemönster. Mäns och kvinnors studieval är olika redan från start – män studerar genomgående en längre period under sin första studietid än kvinnor som väljer kortare utbildningar. Detta kan delvis, men ej helt, förklara varför kvinnor återkommer till studier i högre utsträckning.

---

<sup>19</sup> Högskoleverket (2012).

Av de tio procent som studerar högst en termin har cirka 85 procent varit registrerade på fristående kurser, varav nästan hälften inom ämnesområdet juridik och samhällsvetenskap. En-terminsstudenterna är betydligt äldre än övriga studenter. Mycket talar för att de studerar någon kurs av fortbildnings- eller bildningsskäl.

Vård och omsorg utgör det största området för studenter som återkommer till utbildning och detta är ett stort och kvinnodominerat området. Dock hade cirka en fjärdedel av både kvinnor och män bytt inriktning där området vård och omsorg samt undervisningsområdet var vanligast bland kvinnor och det tekniska området bland män.

Bilden av återkommare till högskolan speglar också hur arbetsmarknaden tar olika ansvar för fort- och vidareutbildning. Inom vissa områden finns påbyggnadsutbildningar, framför allt inom vårdområdet. De tre examina som finns på avancerad nivå inom vårdområdet (specialistsjuksköterske-, barnmorske-, psykoterapeutexamen) förklarar till stor del varför vårdområdet är det vanligaste området att återvända till. Andelen som har återkommit för en ny studieperiod är lägst inom området medicin och odontologi vilket kan förklaras av att läkarnas specialistutbildning inte sker inom högskolan. Samma fenomen gäller inom teknikområdet där den företagsinterna fortbildningen är omfattande. Det framgår också att en betydande andel studenter återkommer till högskolan för kompetensväxling, dvs. de studerar en helt ny inriktning. Detta gäller bland annat undervisningsområdet – trots att det här också erbjuds påbyggnadsutbildningar på avancerad nivå (speciallärare, specialpedagog).

Det tycks inte finnas någon tids- eller åldersgräns för att återvända till högskolestudier. Det framgår t.ex. av att bland de personer som tog examen före 1977 var det cirka 1 100 som återvände för en andra studieperiod läsåren 2005/06–2009/10, dvs. 30 år eller mer efter den första studieperioden. Mer än hälften var då över 60 år.

Sammantaget står det klart att en betydande andel av Sveriges befolkning nyttjar högskolan i sitt livslånga lärande.

## MOOCs

MOOCs – Massive Open Online Courses – ses ibland som digitaliseringens frälsning av den högre utbildningen som kommer att revolutionera högskolan på samma sätt som handeln revolutionerats av Amazon, skivindustrin av Spotify och transportnäringen av Uber.

MOOCs kan grovt definieras som öppna och lätt tillgängliga storskaliga kurser med internet som plattform. Kurserna vänder sig oftast mot en mycket bred publik, är i allmänhet avgiftsfria och med fritt tillträde. En enda MOOC kan i extremfallet genomföras av hundratusentals användare simultant, vilket ställer stora krav på teknik, pedagogik och kvalitetskontroll – i synnerhet om kurserna ger formella akademiska meriter.

MOOC slog igenom i USA men har inte fått samma starka genomslag i Europa och ännu mindre i Sverige. Skälen till olika genomslag kan finnas i förutsättningarna för högre utbildning i respektive kulturer. I USA är merdelen av utbildningen organiserad i fleråriga *program* och *avgiftsbelagd*. Då framstår det som en nästan revolutionär förändring att välrenommerade lärosäten erbjuder kortare kurser gratis. Konstrasten är särskilt stor mot Sverige där det av tradition varit förhållandevis enkelt att få tillträde till en fristående kurs – på heltid, deltid, kvällstid eller distans – och som alltid varit avgiftsfri. För svenska förhållanden ligger snarast det revolutionära i att MOOC *inte kräver förkunskaper*. Det blir möjligt för en kursdeltagare att komma förbi hela den komplexa antagnings- och urvalsprocessen som annars gäller för tillträde till högre utbildning i Sverige.

Utvecklingen av MOOC har utanför Sverige gått mycket snabbt och flera plattformar för att distribuera MOOCs har utvecklats. Några av dessa drivs som icke-kommersiella verksamheter medan andra är kommersiella till sin karaktär. Oavsett kommersiell status organiseras MOOCs vanligen så att ett universitet står för kursens akademiska innehåll medan plattformsföretaget står för de tekniska lösningarna. Denna ansvarsfördelning hindrar inte att universitet ibland varit grundare av plattformsföretaget. Dominerande plattformar är de amerikanska Coursera, edX, Udacity och den nya brittiska plattformen FutureLearn, men de kvantitativt största satsningarna görs i Kina och Indien, oftast i samarbete med någon av de etablerade amerikanska plattformarna. MOOCs växer även i Sydkorea, Japan, Australien, Afrika, Brasilien och arabvärlden.

Det är svårt att följa aktuella siffror angående hur många MOOCs som ges och hur många som tar del av dem. Beträffande Sverige visar en aktuell rapport från Universitetskanslersämbetet att 2014 fanns 64 000 deltagare anmälda till MOOCs vid svenska universitet och drygt 150 000 år 2015 fördelat på elva MOOCs som ges av sex lärosäten.<sup>20</sup> Det är tveksamt om svenska lärosäten får använda sina anslagsmedel till MOOCs men det finns i dag ett förslag från Universitetskanslersämbetet att genom ändring i högskoleförordningen göra det möjligt för svenska lärosäten att inrätta MOOCs som en särskild utbildningsform vid sidan av den ordinarie högskoleutbildningen.

MOOCs har betydande fördelar som karakteriseras av:

- Öppenheten
  - inga förkunskapskrav
  - utan kostnad – för kursdeltagaren
  - distribueras till många
  - ”folkbildning” – ett demokratiskt drag
- Utveckling av högre utbildning
- Marknadsföring – stärker lärosätets status och internationella anseende
- Breddning i studentrekryteringen
- Förstärkning av samverkan med samhället
- Learning Analytics – skapar kunskap om lärande.

Det som i huvudsak driver svenska lärosäten att utveckla och ge utbildning i form av MOOCs är marknadsföring av lärosätet och att MOOCs tydligt bidrar till utveckling av hela den högre utbildningen (i enlighet med vad som ovan anfördes angående svårigheten att skilja på distansutbildning och campusutbildning – all utbildning utvecklas genom *blended learning* och i *dual mode*.)

Debatten om MOOC har varit mycket polariserad. Liksom det finns mycket starka företrädare för MOOC som menar att MOOC

---

<sup>20</sup> UKÄ (2016a) s. 17 och 19.

kommer att revolutionera högre utbildning, så finns det skarpa kritiker. De kritiska punkter som anförs mot MOOCs är:

- Kostnaderna – det är dyrt att utveckla MOOCs
- Oklar finansieringsmodell
- Svag kvalitetssäkring och svag kvalitet
- Svag genomströmning.

MOOCs är gratis för studenten – men inte för lärosätena. Att utveckla en MOOC är en resurskrävande verksamhet som kan uppgå till en miljon kronor per kurs utöver lärartiden.<sup>21</sup> Det råder ännu oklarhet om hur MOOCs ska finansieras långsiktigt. Till en del har lärosätena och plattformarna börjat ta ut avgifter, som dock är mycket lägre än för motsvarande campusutbildning. Det är särskilt vanligt att examination och kurscertifiering är förknippade med en kostnad för kursdeltagaren. Dessa avgifter kan dock inte på långt när finansiera utveckling och drift av hela MOOCs-utbudet.

De stora plattformarna drivs både kommersiellt och icke-kommersiellt. Eftersom mycket stora investeringar görs i plattformar på kommersiella grunder måste man anta att finansörer kan se en hållbar affärsmodell avseende MOOCs. En misstanke har därför uppstått att de stora plattformarna under ett ingångsskede drivs gratis för nyttjaren för att på detta sätt bygga en stor databas av välutbildade och intressanta ”kunder”. Denna databas har därefter ett stort kommersiellt värde. Likheten med finansieringen av Facebook, LinkedIn, etc. är uppenbar. Denna kritik förstärks när den kopplas till det nya fenomenet Learning Analytics. MOOC-plattformarna är totalt integrerat i elektroniska nätverk och genererar därmed avsevärda mängder data om studenters lärande och beteende i undervisningssituationen vilket kan användas inom forskning om lärande. Detta medför risker av etisk karaktär och kan vara integritetskränkande, men framför allt kan Learning Analytics ges en kommersiell tillämpning och öka risken för en monopolliknande marknad inom högre utbildning.

Dessa ibland spekulativa teorier om hur MOOC-plattformarna finansieras ger lätt ett konspiratoriskt intryck. Man måste dock vara

---

<sup>21</sup> Enligt det enkätresultat UKÄ redovisar i UKÄ (2016a) s. 45.

klar över att högskolan i dag utgör en mycket stor sektor som fortfarande växer över hela världen och som omsätter mycket stora summor – i Sverige 77 miljarder kronor 2015. Att det finns kommersiella inslag i en så stor och växande verksamhet som högre utbildning är ofrånkomligt.

## Slutsats

Svensk högre utbildning har ett starkt utgångsläge genom sin flexibla organisation av utbildning i form av kurser och genom sin folkbildningstradition. I andra länder bedrivs ofta fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande utanför högskolan i en annan organisation. Utbudet av högre utbildning som lämpar sig för livslångt lärande, både i form av fristående kurser och kurser på distans och på deltid, är mycket stort. Distansutbildningen och distansstudenterna har ökat kraftigt de senaste tjugo åren men har minskat under de senaste åren. Den del av utbildningsutbudet som kan identifieras som fort- och vidareutbildning är också stort. Men man kan vara kritisk till den nedgång – från en hög nivå – som skett de senaste åren och tveksam inför om det är rätt områden som dominerar fort- och vidareutbildningen. Fyrtio procent av nybörjarstudenter återkommer till högre utbildning vilket tyder på att högskolan fungerar som en arena för fort- och vidareutbildning men även för kompetensväxling. Skillnaderna mellan hur kvinnor och män nyttjar högskolan för återkommande utbildning är slående. MOOCs är ett symptom på den högre utbildningens efterfrågan och status, men ej en lösning på högskolans problem att upprätthålla och utveckla högre utbildning för en allt större andel av befolkningen. MOOCs driver på den högre utbildningens tekniska och pedagogiska utveckling. Detta sker genom att utnyttja digitaliseringens mycket kraftiga möjligheter, men dess baksidor måste bevakas.

## Vad är högskolans bidrag till det ökade behovet av kompetensutveckling?

Inledningsvis anfördes fyra grundläggande uppgifter för högskolans utbildning:

- Yrkesutbildning
- Forskarutbildning
- Fortbildning och vidareutbildning
- Individuell utveckling.

Det är svårt att prioritera mellan dessa uppgifter men det står klart att examensinriktad programutbildning av unga människor, och som förbereder för ett yrkesliv, utgör stommen i högskola och universitet över hela världen – så även den svenska högskolan. Detta gäller trots att den svenska högskolan skiljer sig från omvärlden genom att i grunden vara kursbaserad. Det kursbaserade systemet har en betydande styrka i den flexibilitet det skapar för studenten och för lärosätena. Detta system skapar gynnsamma förutsättningar för livslångt lärande genom att en så stor andel av det totala utbildningsutbudet är tillgängligt i form av fristående kurser, ytterligare förstärkt av att så stor andel utgöres av kurser på deltid och distans. Högskolans utbildningar utnyttjas också i hög grad av vuxna och yrkeslivsarbetande för återkommande utbildning.

### Sverige – med ett folk i utbildning

Sverige är ett av de länder som investerar mest i utbildning och livslångt lärande – detta beläggs i flera internationella studier.<sup>22</sup> Studier visar också att svenska folket är ett folk i utbildning. Sverige, tillsammans med nordiska grannländer, har det högsta deltagandet av alla OECD-länder i utbildning av vuxna (65–67 procent) – OECD-genomsnittet är bara hälften så högt.<sup>23</sup> Men, högskolan är inte den enda utbildningsanordnaren av fort- och vidareutbildning på tertiär nivå. I själva verket bedrivs kompetensutveckling och personalut-

---

<sup>22</sup> Se t.ex. OECDs rapporter Education at a Glance, senaste utgåva 2015, OECD (2015).

<sup>23</sup> SCB (2013).



bildning i huvudsak *utanför* högskolan. Detta illustreras av en undersökning om vuxnas lärande från SCB 2014 där det visas att merdelen av all kompetensutveckling och fort- och vidareutbildning sker i form av internutbildning inom företag, myndigheter och andra arbetsorganisationer.<sup>24</sup> SCB skiljer i undersökningen på formell utbildning, dit högskolan räknas, och informell utbildning. 3,5 miljon individer – 72 procent av den vuxna befolkningen – genomförde någon typ av formell eller informell utbildning under undersökningsperioden – till helt övervägande del inom informell utbildning, oftast som personalutbildning på arbetsgivarens bekostnad. Det kan förekomma att högskolan är engagerad för sådant uppdrag men detta sker endast i liten omfattning. Rapporten visar också att högskoleutbildade är mer benägna till kompetensutveckling än andra grupper.

### Livslångt lärande – individens behov

Den öppenhet och den flexibilitet som präglar den svenska högskolans kursbaserade system, och som möjliggör fortbildning och vidareutbildning, är ett starkt system för livslångt lärande, men det är användbart främst för *individen*. Detta framstår också som statsmakternas intention med fortbildning och vidareutbildning när statsrådet i propositionen *Ny värld – ny högskola* säger att

... universitet och högskolor har ett stort ansvar när det gäller att *erbjuda* utbildning som motsvarar efterfrågan från *personer* som önskar fortbilda sig eller vidareutbilda sig.<sup>25</sup> (Min kursivering.)

Hela det stora utbildningsutbud som högskolan erbjuder i form av fristående kurser, på deltid och distans, utgör ett erbjudande för individen att fortbilda eller fortsatt bilda sig och förutsätter att individen initierar sin egen kompetensutveckling genom en ordinarie ansökan om högskoleutbildning. I viss mån avspeglar det faktiska utbildningsutbudet också att högskolan baserar fort- och vidareutbildningsutbudet på individens önskemål och behov. Det utbildningsutbud som lämpar sig och nyttjas för fort- och vidareutbildning domineras av humaniora. Inom denna kategori finns stora språkutbildningar men ligger i övrigt inte centralt inom arbetsmarknadens

---

<sup>24</sup> SCB (2014).

<sup>25</sup> Prop. 2004/05:162 s. 88.

behov av kompetensutveckling. Dock måste beaktas – ovan anført – att de olika arbetsmarknadsområdena har olika traditioner för sin egen kompetensutveckling och tar ansvar för sina egna kompetensutvecklingsbehov på olika sätt – ibland med stöd av högskolan, ibland inte. Individens engagemang för sitt eget livslånga lärande och högskolans förmåga att möta detta behov är vitalt för att individen ska kunna fungera som medborgare i ett modernt kunskapssamhälle. Individens engagemang och högskolans förmåga utgör också villkor för att Sverige ska kunna upprätthålla status som kunskapsnation – men det räcker inte.

Under rubriken *Det moderna samhällets ökade behov av fort- och vidareutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande* ovan har samhällets och arbetslivets starkt ökade behov av kompetensutveckling betonats. Denna – mycket stora – utmaning kan inte mötas genom enbart individuella initiativ. När företag, myndigheter och andra arbetsorganisationer har behov av fortbildning och vidareutbildning för att systematiskt kompetensutveckla sin personal så är högskolans organisation mindre väl anpassad. Som angetts är merdelen av högskolan organiserad för examensinriktad programutbildning och cyklerna i sådan utbildning är i det närmaste tioåriga, vilket illustrerar högskolans behov av långsiktighet i all planering. För att tillgodose arbetsmarknadens behov av systematisk fortbildning och vidareutbildning av stora kohorter av anställda finns ett fåtal korta program på avancerad nivå men i övrigt har högskolan svårt att hantera den mycket kortare och snabbare process som krävs för fort- och vidareutbildning av en föränderlig arbetsmarknad. Högskolans flexibla kursbaserade organisation och stora kursutbud tar mer hänsyn till individens efterfrågan än arbetsmarknadens behov.

Ett ännu allvarligare hinder för att högskolan ska kunna svara mot samhällets och arbetslivets ökade behov av kontinuerlig kompetensutveckling är finansiella.

Den svenska högskolan har – liksom i övriga världen – byggts ut i snabb takt. Stora resurser har tillförts men ej i en takt som motsvarar utbyggnaden av utbildningsplatser. Den högskola som i dag omfattar 400 000 studenter bygger på ett Humboldt-ideal format för en liten exklusiv elit som möjliggör en nära och handledande relation mellan student och lärare. I dagens massutbildande högskola, som lever efter ett högt och gott ideal men styrs av massutbildning-

ens realiteter, har kvalitetsbrister efterhand blivit alltmer uppmärksammade.

Det är inte realistiskt att tilltro högskolan förmågan att inom dagens ramar och med dagens organisation och inriktning växla upp sitt uppdrag om fort- och vidareutbildning så att det kan tillfredsställa det ökade behov som arbetsmarknadens systematiska kompetensutveckling kräver.

Det är möjligt för statsmakterna att ge högskolan ett annorlunda balanserat uppdrag – att vikta ned den traditionella examensinriktade campusutbildningen av unga människor för att i stället vikta upp fort- och vidareutbildning, men det är tveksamt om det finns en sådan vilja hos någon stark intressent – politiken, arbetsmarknaden, studenterna, högskolan. Det är tydligt att vad som bör vara högskolans huvuduppdrag ytterst är ett politiskt avgörande.

## Uppdragsutbildning – arbetslivets behov

Den väg som kan beträdas är *uppdragsutbildning*. Uppdragsutbildning är inte en av de fyra klassiska uppgifterna för högskolan utan regleras genom särskild förordning.<sup>26</sup> Av förordningen framgår att ”med uppdragsutbildning [avses] utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdragsgivaren utser.”<sup>27</sup> Intentionen framgår tydligare i vad föredragande statsråd uttryckte i en proposition om uppdragsutbildning 1984:

... grunden för uppdragsutbildning inom det offentliga utbildningsväsendet är behovet att fort- och vidareutbilda människor eller eljest utveckla deras kompetens *som ett led i utvecklingen av de företag eller myndigheter där de är anställda*.<sup>28</sup> (Min kursivering.)

Av citatet framgår att det primärt är *företagets* eller *myndighetens* behov av högre kompetens som utbildningen syftar till.

Universitetskanslersämbetet har 2016 publicerat en rapport om uppdragsutbildning.<sup>29</sup> Av denna framgår:

---

<sup>26</sup> SFS 2002:760.

<sup>27</sup> SFS 2002:760 § 2.

<sup>28</sup> Prop 1984/85:195 s. 12.

<sup>29</sup> UKÄ (2016b).

- 2014 gavs 1 770 *poänggivande uppdragsutbildningar*. Utbildningar som berörde skolan var i särklass störst
- Kurser om 7,5 högskolepoäng var vanligast – mest på grundnivå
- För *icke poänggivande utbildning* varierar omfattningen och typ av utbildning mycket mellan lärosäten. Den kan omfatta kurser, men också workshops och enstaka föreläsningar
- Uppdragsutbildning ges oftast på deltid
- Lärosätenas intäkter av uppdragsutbildning har varierat mellan 4,7 och 5,9 procent av utbildningsanslaget under perioden 2002–2014
- Hälften av alla intäkter av uppdragsutbildning kommer från statliga myndigheter, fr. a. Skolverket
- Företag köper uppdragsutbildning framför allt av de lärosäten som ger teknisk utbildning
- Antalet kvinnor i uppdragsutbildning är större än antalet män.

Uppdragsutbildning är i dag av relativt liten omfattning och omfattningen har heller inte förändrats mycket över senare år. Statliga myndigheter dominerar som uppdragsgivare, framför allt Skolverket.

## Slutsats

Högskolan har en adekvat organisation och ett stort utbildningsutbud som kan svara på individens behov av kompetensutveckling. Men – behovet av systematisk kompetensutveckling inom företag och det offentliga arbetslivet är stort och växande, och för att svara på detta behov är individens initiativ till livslångt lärande en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning. För att svara på arbetslivets omfattande och systematiska behov av kompetensutveckling av ibland en hel arbetskår måste en annan utbildningsform – uppdragsutbildning – nyttjas. Som form är uppdragsutbildning mer lämpad än högskolans ordinarie utbildning främst genom att den skräddarsys för de behov beställaren/arbetsorganisationen uttrycker, men också för att den har betydligt kortare planeringshorisont än examensinriktad programutbildning – dock längre än den som erbjuds genom att enbart ta del av befintligt kursutbud. Kostnaderna för uppdrags-

utbildning bärs av beställaren – arbetslivet. Med de stora behov av systematisk kompetensutveckling på högskolenivå som både arbetsmarknadens organisationer och statsmakterna signalerat för framtiden så kommer det inte att vara möjligt för högskolan att bära kostnaderna inom ramen för det normala anslagssystemet varför uppdragsutbildning bör utgöra formen för sådan kompetensutveckling.<sup>30</sup> Även givet en egen finansiering är det en utmaning för högskolan att klara en utökad uppdragsutbildning. Detta kommer att kräva strategiska beslut på ledningsnivå, en utvidgad organisation för systematisk uppdragsutbildning och att lärarkåren byggs ut för att kontinuerligt kunna svara mot uppdragsutbildningsbehoven. Det krävs också en fördjupad och systematisk samverkan mellan högskolan och arbetslivet för att högskolans uppdragsutbildning verkligen ska kunna svara mot arbetslivets behov. Flera aktuella undersökningar visar att både högskola och arbetslivet delar dessa slutsatser och har uttryckt höga ambitioner till fördjupat samarbete.<sup>31</sup> De ökande behoven av kvalificerad kompetensutveckling är uppenbara och om inte högskolan organiserar sin verksamhet för att svara på behoven så kommer någon annan utbildningsorganisation, inom eller utom landet, att göra detta.

---

<sup>30</sup> Frågan kan komma att påverkas av tillkomsten av de individuella kompetensutvecklingskonton som arbetsmarknadens parter länge diskuterat.

<sup>31</sup> Se t.ex. UKÅ (2016b) och Svenskt näringsliv (2013).

## Referenser

- Ds 1992:1 *Fria universitet och högskolor*.
- Ds 2003:4 *Magisterexamen i internationell belysning*.
- Europeiska unionen (2011) *Modernisering av högre utbildning* [COM (2011) 567 final].
- Högskoleverket (2011) *Kartläggning av distansverksamheten vid universitet och högskolor* Rapport 2011:2R.
- Högskoleverket (2012) *Studenternas studiemönster och totala studietider* Rapport 2012:2R.
- OECD (2015) *Education at a Glance*.
- Prop 1984/85:195.
- Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.
- SCB (2013) *Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter* Tema Utbildning Rapport 2013:2.
- SCB (2014) *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/12* Temarapport 2014:3.
- SFS 1993:100 *Högskoleförordningen*.
- SFS 2002:760 *Förordning om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*.
- SOU 2015:91 *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. En sammanfattning av omvärldsanalys och presentation av betänkandets rekommendationer*.
- SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*.
- Svenskt näringsliv (2013) *Företagens syn på högre utbildning*.
- TCO (2015) *Ny kunskap för nya jobb. Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma 4/15*. En undersökning om utbildningsutbudet för vidareutbildning i högskola och yrkeshögskola 2015-06-15.
- UKÄ (2014) *Universitet och högskolor Årsrapport 2014*, Rapport 2014:7.
- UKÄ (2015) *Universitet och högskolor Årsrapport 2015*, Rapport 2015:8.
- UKÄ (2016a) *Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola. Redovisning av ett regeringsuppdrag* Rapport 2016:1.

UKÄ (2016b) *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag* Rapport 2016:8.

UKÄ (2016c) *Universitet och högskolor Årsrapport 2016*, Rapport 2016:10.





# Modeller för vuxnas kompetensutveckling

Lars-Olof Pettersson

Vilka konsekvenser får digitaliseringen för behovet av kompetensutveckling bland vuxna? Ju snabbare förändringar inom arbets- och samhällsliv, desto tydligare blir behovet av nya kunskaper. Det kan handla om teoretiska kunskaper, praktiska färdigheter, kännedom om var information finns tillgänglig och inte minst förmåga att använda sig av sina lärdomar, vilka utgör delar av framtidens kompetensbehov. Kunskap behövs för att klara det nya arbetslivets utmaningar, men också för att vara en aktiv samhällsmedborgare.

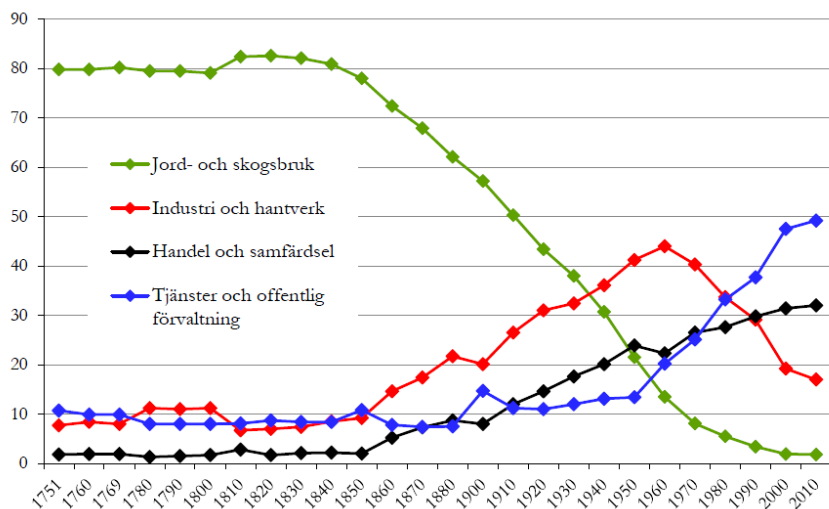
Näringslivet måste för att klara den globala konkurrensen ständigt förnya teknik, organisation och produkter. Individer, företag och offentlig sektor ställs inför stora utmaningar. Brist på kompetens försvårar, fördröjer och förhindrar en nödvändig digitalisering.

Förändringar i arbetsliv och samhälle är förvisso ingen ny företeelse. Nya arbeten har alltid uppstått, gamla har trängts tillbaka eller försvunnit. Takten och omfattningen har emellertid skruvats upp.

## En arbetsmarknad under förändring

Ett skäl till att behovet av livslångt lärande ökar är den snabba förändringen av arbetsmarknaden. Den har under det senaste seklet genomgått exceptionellt stora strukturella förändringar. Under 1900-talets första hälft handlade det främst om en övergång från jordbruk till industri och därefter i allt större utsträckning till offentlig och privat tjänstesektor.

Figur 1 Fördelningen av antalet sysselsatta i olika sektorer, procent.



Källa: Lagerqvist, 2012.

Arbetskraften behövde flyttas från en sektor till en annan och i många fall krävdes utbildning för att klara det nya jobbet. Jordbruket har successivt spelat en allt mindre roll på svensk arbetsmarknad. Från att ha sysselsatt majoriteten av befolkningen i början av 1900-talet är dess andel nu nere i omkring 2 procent.

Industrin växte och nådde sin kulmen under 1960-talet, varefter andelen industrisysselsatta kontinuerligt minskat, delvis beroende på outsourcing av vissa verksamheter. Tjänstesektorn har vuxit, såväl den privata som den offentliga. Den privata tjänstesektorn är i dag dominerande på arbetsmarknaden. Över hälften av de förvärvsarbetande är sysselsatta inom privata tjänster, t.ex. handel, restauranger, hotell och revisionsbyråer. Den offentliga sektorn har på 50 år ökat från 15 procent av arbetsmarknaden till en tredjedel av den, samtidigt som arbetsmarknaden växt med över en halv miljon.<sup>1</sup>

Den här förändringen är bara en liten del av den revolution som svensk arbetsmarknad har genomgått. Inom varje sektor har också förändringens vindar varit starka. Yrken som tidigare var vanliga har ersatts av helt andra som kräver färdigheter som inte ens var möjliga

<sup>1</sup> SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

förr. År 1960 var de vanligaste yrkena förknippade med jord- och skogsbruk, handel, transport och verkstadsindustri. I dag är vård, skola och omsorg samt handel de helt dominerande yrkena.

Könssegregationen är fortfarande stor. Av undersköterskorna, det vanligaste yrket, är 93 procent kvinnor. Av de 30 vanligaste yrkena är det bara tre där fördelningen mellan könen är någorlunda jämn.<sup>2</sup>

Även i framtiden kommer stora förändringar att inträffa på arbetsmarknaden. Digitaliseringen kommer i det sammanhanget att ha stor betydelse, dels för behovet av ny kunskap, dels genom att många yrken mer eller mindre kommer att raderas ut. Arbetet som kusk bakom häst och vagn hade en innebörd på 1930-talet, medan chaufför bakom ratten har en helt annan betydelse i dag. Med digitaliseringens hjälp är det fullt tänkbart att vi i framtiden kommer att ha autonoma självkörande fordon där den mänskliga arbetskraften blir överflödigg.

Vi kan konstatera att det kommer att finnas ett behov, sannolikt växande, av utbildning genom hela yrkeslivet. Det behövs för att överbygga generationsmässiga skillnader i utbildning, för att parera strukturella förändringar på arbetsmarknaden och för att uppdatera kunskaper även inom de yrken som fortfarande kommer att vara betydande på arbetsmarknaden. Det livslånga lärandets innehåll behöver förstärkas.

Digitaliseringen kommer att ställa arbetsmarknaden inför stora utmaningar, en arbetsmarknad som redan har betydande problem. Det handlar om matchningen mellan utbud och efterfrågan. Många jobb tar tid att tillsätta därför att det saknas efterfrågad kompetens. Samtidigt befinner sig stora grupper av arbetskraften långt ifrån ett jobb. Det handlar främst om ungdomar utan gymnasieutbildning, äldre, nyanlända invandrare och funktionsnedsatta. Samtidigt som arbetslösheten är hög har alltså många arbetsgivare svårt att rekrytera personal med adekvat kompetens. Redan av detta skäl är det tydligt att det finns ett stort behov av utbildning.

---

<sup>2</sup> SCB Yrkesregistret.

## Vuxenutbildning för vetgiriga

Utbildning av vuxna, kompetensutveckling mitt i yrkeslivet om man så vill, är inget nytt för svensk arbetsmarknad. Det har i någon mening alltid funnits. Att instruera anställda i hur en ny maskin fungerar eller i utformningen av ett nytt affärssystem är en elementär, men helt nödvändig, del av en personalutbildning som varje år ger anställda nya kunskaper.

Sveriges vuxna befolkning är både vetgirig och deltar i olika former av bildningsresor, både sådant som är obligatoriskt på arbetsplatser och genom självstudier. Närmare tre av fyra vuxna svenskar deltog i någon form av studier 2011/2012. Det är en större andel än i något annat land inom EU. Företagens personalutbildning är viktig för de som är anställda. Närmare sex av tio deltog i en utbildning genom sitt arbete år 2010.

Det har under lång tid även funnits formell och reguljär vuxenutbildning genom kommunala vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning och många andra former av vuxenutbildning. För många med bristfällig grundutbildning, antingen de saknar komplett grundskola eller gymnasieexamen, har den kommunala vuxenutbildningen spelat en stor roll. Den har också gjort att generationskillnaderna har jämnats ut.

Studieförbund anordnar studiecirklar. Seminarier och konferenser sker ofta på företags och organisationers initiativ. Folkhögskolan genomför korta kurser. Genom självstudier och när man i vardagen företar sig något för att lära sig mer kallar vi det för informellt lärande.

**Figur 2** Schematisk bild av formell och icke-formell utbildning respektive informellt lärande

Formell utbildning	Icke-formell utbildning	Informellt lärande
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundskola</li> <li>• Gymnasieskola</li> <li>• Högskola/universitet</li> <li>• Komvux</li> <li>• Kvalificerad yrkesutbildning</li> <li>• Yrkehögskolan</li> <li>• Folkhögskolans långa kurser</li> <li>• Arbetsmarknadsutbildning</li> <li>• Svenska för invandrare</li> <li>• Personalutbildning - inom reguljär utbildning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studieförbund</li> <li>• Folkhögskolans korta kurser</li> <li>• Konferenser</li> <li>• Seminarier</li> <li>• Studiedagar</li> <li>• Personalutbildning - utanför reguljär utbildning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Självstudier</li> <li>• Aktiviteter i vardagen med avsikt att lära sig något</li> </ul>

Källa: SCB, Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012.

## Kompetens för arbete – förslag i tiden

I takt med de stora förändringarna på arbetsmarknaden har en rad förslag lanserats för att lösa det ökade behovet av kompetens som uppstår. Det har kommit förslag på kompetenskonton, kompetensförsäkring och kompetensstiftelse. Det har varit statliga utredningar, fackliga organisationer och enskilda opinionsbildare som i olika sammanhang har drivit frågan. Några frågor har stått i centrum för förslagen:

- Hur kan kompetensutveckling möta behoven på framtidens arbetsmarknad?
- Vad krävs för att individerna i ökad utsträckning ska efterfråga utbildning?
- Vilket utbud behövs för att tillgodose efterfrågan på utbildning?
- Vilket ansvar har enskilda, intresseorganisationer, offentliga och privata arbetsgivare och staten?

Nedan presenteras de viktigaste förslagen, i kronologisk ordning.

## Individuellt kompetenssparande

I början av 2000-talet presenterades den statliga utredningen ”Individuellt kompetenssparande – IKS – med start år 2002” (SOU 2000:119). I motiven för förslaget hävdades att tillgången till ”återkommande kompetensutveckling under yrkeslivet bör ses som en del av välfärden”. Det skulle ge individen ”möjlighet att utvecklas och växa, vilket ger ett rikare liv” och ha stor betydelse för ”tillväxt och sysselsättning”.

Sparandet på kompetenskontot skulle vara individens pengar som var och en själv förfogade över. Det var individens val vilken kompetensutveckling, enligt en generös definition, som hen skulle delta i. Ett särskilt register skulle inrättas över de aktiviteter som uppfyllde vissa villkor, vilket skulle definiera godkänd kompetensutveckling. Sparandet skulle vara avdragsgillt upp till maximalt ett inkomstbasbelopp per år, vilket år 2016 är 59 300 kronor. Efter genomgången och godkänd kompetensutveckling skulle individen också ha rätt till en kompetenspremie i form av en skattereduktion, upp till 25 procent av ett inkomstbasbelopp.

Arbetsgivare skulle kunna komplettera individens egna insättningar på kompetenskonton, och för arbetsgivare som tecknade avtal om kompetenssparande skulle en nedsättning av arbetsgivaravgiften för det insatta beloppet göras.

Medel som fanns kvar på kontot när innehavaren tog ut ålderspension skulle omvandlas till individuellt pensionssparande eller pensionsförsäkring.

Förslaget genomfördes aldrig, bl.a. efter protester från LO. I dagsläget kan dessutom konstateras att det avdragsgilla pensionssparandet har tagits bort och att ett avdragsgillt kompetenssparande skulle vara ett sätt att återinföra det.

Utredningen om kompetenskonton blev på många sätt startskottet för fortsatta rapporter och förslag till förhandlingslösningar om olika former av kompetensförsäkringar. En rapport till TCO:s styrelse år 2008 – ”Kompetensförsäkring – nästa stora arbetsmarknadsreform” – diskuterade olika former av försäkringslösningar. Utgångspunkten var en hårdnande internationell konkurrens om jobb med höga kvalifikationer och krav på omfattande kompetens. Man menade också att det fanns ett behov av trygghet i omställ-

ningen, rörlighet på arbetsmarknaden samt tidiga insatser för de som riskerade att falla ut ur arbetsmarknaden.

TCO-rapporten menade att ”utbildning kommer att bli det viktigaste medlet för enskilda personer i konkurrensen om olika positioner i arbetslivet”. Rapporten pekade på fyra olika lösningar. Några gemensamma drag var att försäkringen inte ska kollidera eller minska annan utbildning och kompetensutveckling, t.ex. för att klara de nuvarande och kommande arbetsuppgifterna eller sådan utbildning som individen går genom för att reparera utbildningsbakgrunden.

Till kongressen 2011 återkom TCO till idén i ”Hållbar välfärd”: ”Kompetenskonton eller kompetensförsäkringar”. Stat, arbetsgivare och arbetstagare ska gemensamt se till att det finns medel för att vässa eller bredda var och ens yrkeskunskaper arbetslivet igenom, vilket skulle vara ett sätt att säkerställa investeringar i landets viktigaste tillgång, humankapitalet.

## Folksam

Folksam tog fram en idéskrift i mars 2009 med utgångspunkten att människor som upplever en otillfredsställande situation på arbetsmarknaden ska få en chans att göra något åt sin situation genom kompetensutveckling. Perspektivet är individens. Det är individer som är inlåsta i arbetssituationer de inte trivs med, där de inte förmår att tillgodose sina behov av ökade kunskaper och där sjukskrivningarna kommer allt tätare och blir allt längre. Ett botemedel mot detta skulle vara att öka möjligheterna till kompetensutveckling. En kompetensutvecklingsförsäkring skulle skapa dessa förutsättningar.

Försäkringen bestod av tre moduler; en obligatorisk försäkring som kommer alla i arbetslivet till del, en avtalslösning där parterna kommer överens om avsättningar till en kompetensutvecklingsförsäkring samt en tredje där enskilda individer kan ges en skattesubvention som motsvarar en andel av de medel som används, ungefär som i pensionssystemet. Den första nivån, en allmän och obligatorisk försäkring för alla i arbetslivet finansierad genom omfördelning av arbetsgivaravgifter och sjukförsäkringsavgifter, beräknades till totalt ca 25 miljarder kronor. Den skulle skapa trygghet vid förändringar i arbetslivet. Den skulle användas av individer när de själva känner att de inte kommer längre i sitt nuvarande arbete. Den andra nivån

skulle vara att sätta av en summa i kollektivavtalet för individuell kompetensutveckling, exempelvis som en del av omställningsförsäkringen. Den tredje nivån på kompetensutvecklingsförsäkringen skulle vara frivilligt sparande till en egen kompetensutveckling.

### Globaliseringsrådet

Globaliseringsrådet tillsattes av Alliansregeringen och lanserade i maj 2009 i slutrapporten möjligheten att genom kompetenskonton främja det livslånga lärandet. Man skrev att ”ett lands omställningsförmåga beror till stor del på vilka möjligheter som finns för vuxna att skaffa sig kompletterande kunskaper”. Man menade att staten borde medfinansiera – genom avdragsrätt eller direkta bidrag – ett system med individuella kompetenskonton eller kompetensförsäkringar.

Globaliseringsrådet hänvisade till det brittiska systemet med individuella lärandekonton (*Individual Learning Accounts, ILA*). Tanken bakom systemet är att det är individen som bäst kan bedöma sina kompetensbehov och att finansieringen av det är ett delat ansvar. År 2000 hade en halv miljon briter öppnat individuella lärandekonton, som baserades på omfattande statliga subventioner av kursavgifter, litteratur och material. Ett liknande system finns sedan år 2001 i *Nederländerna*, där överenskommelser mellan arbetstagare, arbetsgivare och utbildningsinstitutioner kan innebära subventionerade utbildningar och insatser från arbetsgivarna kan medge skatteavdrag. I *Finland* finns också sedan år 2001 en möjlighet att tillförsäkra vuxna sysselsatta ett utbildningsstöd för heltidsstudier avseende yrkesutbildning, som är avsett att kompensera för inkomstförlust i samband med vuxenutbildning.

### Socialdemokratiska riksdagsgruppen

År 2010 genomfördes en utredning åt den Socialdemokratiska riksdagsgruppen som landade i ett förslag som påminner om den modell TCO förespråkade. Till en del tänkte man sig en allmän och obligatorisk försäkring som skulle komma alla i arbetslivet till del. Den skulle finansieras med en allmän kompetensförsäkringsavgift som skulle tas ut som en del av socialavgifterna.



Rätten att få ekonomiskt stöd skulle baseras på ett poängsystem, men de poäng som tjänades in under ett år skulle baseras på årsinkomsten upp till en viss nivå. Tanken var dock att poängen skulle kunna viktas upp för att särskilt stimulera till kompetensutveckling för dem med kort utbildning. Poängsystemet skulle också kunna användas för att stimulera utnyttjandet i en period med vikande efterfrågan i en viss bransch, eller för grupper där risken för arbetslöshet är särskilt hög.

Därtill rymde förslaget ytterligare två delar. En avtalsbaserad del där arbetsmarknadens parter skulle komma överens om att göra avsättningar till en kompetensförsäkring och en individuell del baserad på frivilligt, enskilt sparande. Genom att avgiften för den avtalade kompetensförsäkringen skulle göras avdragsgill för företagen skulle parterna få ett incitament att skapa egna kompetensförsäkringar. Det hela skulle vara konstruerat så att den samlade avsättningen till försäkringen (som andel av lönesumman) skulle vara densamma oavsett om kollektivavtal slutits eller inte. Kostnaden för arbetsgivaren skulle alltså bli densamma, men med ett avtal skulle parterna få större inflytande över användningen av försäkringen.

För att nå dit behöver dagens system för livslångt lärande kompletteras och breddas. Till det system av utbildningar och andra kompetensutvecklande aktiviteter som finns i dag behöver tre centrala moment adderas: information och upplysning om att återkommande kompetensutveckling är ett naturligt inslag i arbetslivet, individuell vägledning för alla över 30 år samt genom en kompetensförsäkring som skapar ekonomiska förutsättningar för den enskilde att delta i aktiviteter för kompetensutveckling.

### **Arbetsgrupp för arbete i framtiden**

Efter regeringskiftet 2014 tillsatte regeringen en arbetsgrupp som hade till uppgift att analysera framtidens arbetsmarknad som man ansåg vilar på två ben; flexibilitet och kompetens på den ordinarie arbetsmarknaden samtidigt som man underlättar inträdet för alla i arbetslivet. Gruppen lade stor vikt vid det livslånga lärandet. Man såg det som en nödvändig del för att nå målen om hög sysselsättning, låg arbetslöshet och minskade klyftor. Man menade att regeringen skulle ta initiativ till överläggningar med parterna för att utforma

ett sådant system. Gruppen pekade på att i det sammanhanget ”bör även nya lösningar för delar av trygghetsreglerna för anställda kunna diskuteras”, i klartext en diskussion om reglerna i Lagen om anställningsskydd.

Arbetsgruppen ansåg att förmågan att svara upp mot framtidens behov av kontinuerlig kompetensutveckling i hela arbetslivet är avgörande för Sveriges konkurrenskraft, välbefinnande och sammanhållning.

Gruppen menade att det behövde byggas något nytt med syfte att ge människor i arbete förutsättningar att använda utbudet av kompetensutvecklande insatser. I det bygget såg man tre centrala moment. För det första en allmän information och upplysning till stöd för återkommande kompetensutveckling i arbetslivet. För det andra en individuell vägledning för yrkesaktiva över 30 år för att ge enskilda stöd att se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar. För det tredje en kompetensförsäkring som ger ekonomiska förutsättningar för den enskilde att delta i arbetslivet i kompetensutvecklingsaktiviteter.

I strukturen för livslångt lärande ska det enligt gruppen vara en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter, samt mellan olika aktörer inom den offentliga sektorn, t.ex. sådana som har ett övergripande ansvar för det livslånga lärandets olika delar. Man behöver uppmärksamma behovet av kompetensutveckling bland de sysselsatta, och i samverkan med andra aktörer se till att det finns ett utbildningsutbud och andra insatser som svarar mot det livslånga lärandets behov.

Man menade att det behövs en regional samordning av kommunernas utbud inom komvux och att statsbidraget till yrkesvux används för att stimulera och stödja samverkan. Inriktningen på utbudet inom yrkesvux ska tydligt baseras på en regional analys av behoven av kompetensförsörjningen. Det ska, enligt gruppen, skapas regionala bryggor mellan arbetslivet och utbildningsaktörerna för att säkra relevansen i inriktning och utformning av utbildningarna. Vidare ville man utreda hur validering av reell kompetens på eftergymnasial nivå ska kunna resultera i ett förhandsbesked om tillgodoräknande och formella kursintyg.

För att systemet ska få önskvärda effekter menade man att arbetsmarknadens parter skulle uppmanas att komma överens om krav som ska kunna ställas på den enskilde att delta i kompetensutvecklingsaktiviteter och i vilka situationer det i så fall ska kunna ske.

Det skulle bli möjligt att erbjuda alla som är över 30 år regelbundna samtal. Den enskilde skulle då kunna se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar.

Man konstaterar att den ekonomiska situationen är besvärlig för många som vill genomföra en längre utbildning. Studiemedelssystemet är knappast utformat så att familjeförsörjare med hygglig inkomst ska klara sig. Inkomstbortfallet som det leder till betyder att många avstår från att utbilda sig mitt i livet. De går därmed miste om möjligheten att stärka sin situation till fortsatt arbete.

Man skriver att förslagen ”innebär omfattande förändringar i infrastrukturen för det livslånga lärandet”. För att genomföra detta, ansåg man, behövdes en utredning med uppdrag att precisera hur stödet till det livslånga lärandet i arbetslivet ska organiseras, hur en kompetensförsäkring kan utformas och vilka förändringar och anpassningar som krävs i utbildningsväsendets olika delar och nivåer. Arbetsgruppen ansåg att tiden var mogen för att etablera en allmän och obligatorisk kompetensförsäkring för hela arbetsmarknaden. De närmare lösningarna bör utredas för att samordna insatserna med de lösningar som parterna diskuterar. Målet, oavsett hur systemet utformas, bör vara att skapa en lösning som ger alla yrkesverksamma möjligheter till ersättning för delar av inkomstbortfallet vid studier eller andra kompetensutvecklande aktiviteter.

Enligt arbetsgruppen bör det vara en bred definition på vilka utbildningar som kan vara aktuella. Gränsen menar man bör exempelvis gå vid rena fritids- eller hobbyorienterade utbildningar, som inte borde ges stöd. Man är dock inte främmande för att arbetsplatsförlagd utbildning och utbildningar som initierats av den nya verksamheten skulle kunna omfattas även om den inte kvalificerar till studiemedel. En avgränsning bör dock göras mot företagsspecifik personalutbildning. Ett kriterium bör vara att utbildningen leder till kunskaper och färdigheter som är överförbara mellan arbetsplatser.

En uppgift för kompetensförsäkringen bör vara att svara för övergripande analyser av hur långsiktiga trender och förändringar i omvärlden förändrar kompetenskraven och påverkar de redan yrkesverksamma. Vidare bör man bidra till ökad medvetenhet om vikten av kontinuerlig kompetensutveckling i arbetslivet. Dessutom bör man samverka med andra aktörer för att se till att utbildningsutbudet och andra insatser motsvarar det livslånga lärandet behov. Med dessa uppgifter som grund bör man stödja de vägledande verksamheterna.

## PTK

I förhandlingarna om ett utvecklat Omställningsavtal la PTK fram ett utvecklat system för en kompetensstiftelse. Förslaget hade först utretts av Unionen och hade sedan i en något reviderad form lagts fram av PTK i förhandlingarna. Dessa avbröts dock utan att något avtal träffades.

Avsikten var att med ett utvecklat Omställningsavtal stärka tjänstemännens proaktiva kompetensutveckling och öka tjänstemännens anställningstrygghet genom att stärka medlemmarnas anställningsbarhet under yrkeskarriären. Detta skulle ske genom att ersätta kostnader för yrkesvägledning, kursavgifter och inkomstbortfall vid studier. Ersättningarna skulle finansieras genom årliga avsättningar. I media har det förekommit uppgifter om att det fanns en beredskap hos fackliga organisationer att i avtal ändra turordningsreglerna enligt LAS i utbyte mot en avsättning på 0,3 procent av lönesumman till stiftelsen för kompetensutveckling.

De åtgärder som stiftelsen ska verka för ska ske utöver arbetsgivarens befintliga utbildningsansvar. Konstruktionen på stiftelsen förutsätter att avsättningar som görs av anslutna företag förväntas vara avdragsgilla och att stiftelsen förväntas vara skatte- och moms-befriad.

Vidare förväntas utbetald inkomstersättning belastas med en särskild löneskatt om 24,26 procent. Den särskilda löneskatten ska ersätta vanliga sociala avgifter och motsvarar Trygghetsrådets nuvarande förutsättningar för utbetalning av avgångsersättning.

Övriga förutsättningar som är viktiga för kollektivavtalsstiftelsen är att ingen ersättning kommer att ske för pensions- eller semesterförmåner i samband med att stiftelsen utbetalar inkomstersättning. Vidare förväntas inkomstersättning från kollektivavtalsstiftelsen att vara skattepliktig för individen som erhåller ersättningen. Slutligen förväntas inte inkomstersättningen räknas som inkomst av CSN, när man ska bedöma om individen uppnått inkomstgränsen för lån och bidrag.

Den tänkta basen som omfattas av stiftelsen är tjänstemän anställda på företag som är anslutna till Svenskt Näringsliv och bundna av kollektivavtal mellan medlemsförbund inom PTK och arbetsgivarförbund inom Svenskt Näringsliv. Därutöver omfattas tjänstemän som är anställda på företag som är bundna av kollektivavtal

genom hängavtal till nyss nämnda kollektivavtal. Man beräknar att det rör sig om 750 000 personer, varav 50 000 omfattas av hängavtal.

Kollektivavtalsstiftelsens verksamhet innehåller vägledning, utbildning och inkomstersättning. Vägledningen innebär inventering av individens erfarenheter, kompetens och nuvarande yrkesroll och ambition samt identifiering av tillgängliga utbildningsåtgärder. Dessutom kan vägledningen innebära att man ger råd kring åtgärdernas effekt för individen, givet rådande arbetsmarknadsförhållanden.

Kollektivavtalsstiftelsen förväntas förlita sig på befintligt utbildningsutbud och inte skapa egna utbildningar. Dock kan en möjlighet vara att upphandla populära avgiftsbelagda utbildningar om volymmässiga förutsättningar finns. Vidare kan kollektivavtalsstiftelsen ersätta kursavgifter och vissa resekostnader som är relaterade till utbildningen.

Kollektivavtalsstiftelsens främsta uppgift är att kunna ge finansiellt stöd till individer som ska baseras på individens normala inkomst. Målet med inkomstersättningen är att den totala ersättningen, inklusive CSN-bidrag och lån, ska motsvara 80 procent av individens bruttolön.

För att undvika geografisk diskriminering ska kollektivavtalsstiftelsen täcka kostnader för resor, pendling och övernattningar. Kostnader för utbildningsavgifter, i de fall som dessa inte berättigar till CSN-lån, ska stiftelsen täcka.

Inkomsten för halvåret jämförs av CSN med ett fribelopp av hur mycket man får tjäna samtidigt som man tar fullt lån och bidrag. Fribeloppet varierar med studielängd och studietakt. Maximalt studie-stöd varierar också med studielängd och studietakt. Eventuellt avdrag görs om inkomsten överstiger fribeloppet, vilket resulterar i det faktiska studiemedlet som en person får.

Sammantaget skulle stiftelsen få mellan 550 och 900 miljoner kronor om avsättningen motsvarar 0,2–0,3 procent av lönesumman. Av dessa beräknas 50 miljoner kronor användas för vägledning, ledning etc. Kvar finns mellan 550 och 850 miljoner kronor per år för inkomstersättning, kursavgifter och övriga kostnader.

PTK har även föreslagit en organisation för stiftelsen.

## Sammanfattning av förslagen

En lång rad utredningar och rapporter från politiskt tillsatta kommittéer och förhandlande organisationer, försäkringsbolag och enskilda initiativ har under 2000-talet fört fram förslag, övergripande och i detalj, om modeller för vuxnas kompetensutveckling. Raden är nu lång med olika initiativ som alla haft som syfte att stärka kompetensutvecklingen mitt i arbetslivet. Det går att urskilja ett antal särdrag och skilda ståndpunkter.

- En utgångspunkt är att se till individens intresse och bedömning av behovet av kompetensutveckling – en annan är att utgå från den globala konkurrenssituationen och vad Sverige som nation behöver av kompetens.
- Använd kompetenskonton, till vilka individen själv gör insättningar med rätt till skatteavdrag – eller kom genom kollektivavtal överens om avsättning till kompetensutveckling.
- Det kan vara en stor bredd i godkänt utbildningsutbud, från universitetskurser till hobbybetonade studier – men det går också att göra en snävare avgränsning av vilka utbildningar som kan finansieras med kompetensförsäkring.
- Vissa initiativ koncentrerar sig på själva kompetensutvecklingen – andra har även sett behov av vägledning, rådgivning och kartläggning av befintlig kompetens.
- Några har ansett att individen själv ska välja när och till vad kompetensförsäkringen ska användas – andra har pekat på behovet av en samhällelig bedömning av kompetensbehovet hos individerna.
- Vissa har ansett att statens uppgift ska begränsas till att bidra med skattereduktion – andra har ansett att staten bör ta ett större ansvar för att kompetensutvecklingen kommer till nytta.
- Det utbud som finns av utbildning är tillräckligt är en uppfattning – en annan är att utbudet behöver kompletteras med kompetensutveckling som efterfrågas i arbetslivet.

## Den svenska partsmodellen – vilken roll spelar den för det livslånga lärandet?

Hur skulle man inom partssystemet kunna främja det livslånga lärandet? Vi vet att det finns ett starkt intresse från många parter att få till stånd en vidgad kompetensutveckling. Svensk arbetsmarknad är unik genom den ställning arbetsmarknadens parter har. De tecknar kollektivavtal om löner och övriga anställningsvillkor, omställningsfonder och andra arbetsmarknadsrelaterade organisationer. Arbetslöshetskassorna är organisatoriskt till stor del knutna till de fackliga organisationerna och parterna påverkar utvecklingen på utbildningsområdet.

Partssystemets legitimitet vilar på en hög organisationsgrad, både bland arbetsgivare och löntagare, och på att kollektivavtalen har hög täckningsgrad. Av alla löntagare beräknas 90 procent år 2014 omfattas av kollektivavtal på arbetsplatsen, 85 procent i den privata sektorn och heltäckande inom den offentliga sektorn.

Det är inte minst arbetsgivarnas höga organisationsgrad som gör att kollektivavtalen har så stark ställning. Visserligen är mindre än vart fjärde företag medlem i en arbetsgivarorganisation, men i dessa medlemsföretag arbetar mer än tre av fyra privatanställda löntagare.

Den fackliga organisationsgraden har däremot sjunkit, inte minst under det senaste decenniet. I dag är 69 procent av löntagarna fackligt organiserade, jämfört med 77 procent år 2006. Sedan länge har kvinnor en högre organisationsgrad än män, och tjänstemän en högre organisationsgrad än arbetare<sup>3</sup>. Den fackliga organisationsgraden är avgörande för om den svenska modellen med kollektivavtal ska kunna upprätthållas. Även förmågan att teckna ansvarsfulla löneavtal är betydelsefulla för partsmodellen. Det har till stor del lyckats de senaste 25 åren, men tilltagande spänningar mellan olika grupper på arbetsmarknaden kan hota stabiliteten.

Nära de fackliga organisationerna finns arbetslöshetskassorna. De har ett mycket begränsat uppdrag: att utreda rätten till ersättning vid arbetslöshet och i förekommande fall betala ut korrekt ersättningsbelopp. I debatten har det förekommit förslag om att utvidga kassornas uppdrag genom att de även ska få möjlighet att

---

<sup>3</sup> Kjellberg, 2010.

bevilja ersättning för utbildning. Det finns betydande problem med ett sådant uppdrag för arbetslöshetskassorna enligt min mening och det kommer därför inte att diskuteras ytterligare i den här artikeln.

## Omställningsfonderna kan beställa utbildning

Omställningsfonderna kan emellertid bedriva utbildning. De är en del av partssystemet och spelar en viktig roll för personer som är, eller riskerar att bli, arbetslösa vid nedskärningar eller nedläggningar. Fonderna finns inom alla större sektorer av arbetsmarknaden.

Fyra omställningsfonder täcker in större delen av den svenska arbetsmarknaden. *Trygghetsfonden*, *TSL*, är en omställningsförsäkring för privatanställda arbetare. *Trygghetsrådet*, *TRR*, är en trygghetsorganisation som ägs av arbetsgivarförbunden inom Svenskt Näringsliv och fackförbunden inom PTK. *Omställningsfonden* omfattar parterna inom kommuner, landsting och regioner. *Trygghetsstiftelsens* omställningsarbete sker inom det statliga avtalsområdet. Utöver dessa finns det även mindre omställningsfonder för smärre delar av arbetsmarknaden.

Omställningsfonderna finansieras genom en avgift på lönesumman, vanligtvis 0,3 procent. Gemensamt är att de underlättar för anställda, företag och fackliga organisationer i samband med uppsägning av personal. De erbjuder coaching, kompetenskartläggning och CV-granskning. Omställningsfonderna erbjuder även kontant ersättning när man blivit uppsagd, i regel om man fyllt 40 år vid uppsägningen. En del av fonderna har verksamhet runt om i landet. TRR har verksamhet på 40 olika platser i landet och har egna coacher anställda. TSL anlitar olika företag för ändamålet.

Därutöver kan omställningsfonderna även finansiera viss utbildning. Eftersom det belopp som kan användas för de berörda är begränsat kan det inte bli fråga om någon omfattande utbildning. Däremot kan alltså konstateras att omställningsfonderna har erfarenhet av att beställa utbildning och att det finns en verksamhet som man skulle kunna bygga på.

Den allmänna meningen är att omställningsfonderna har varit framgångsrika i sitt arbete och till stor del lyckats i sitt uppdrag att slussa uppsagda löntagare till ett nytt jobb. Men nya jobb får man inte om man inte har adekvat utbildning. Och vad det är går inte på



förhand att slå fast på en föränderlig arbetsmarknad. Därför är en flexibel utbildning nödvändig.

## **Livslångt lärande – dags att gå från ord till handling**

Vi kan alla konstatera att den tekniska utvecklingen rusar framåt, oavsett hur vi förhåller oss till den. Digitaliseringen kommer att kräva helt nya kunskaper inom de flesta yrken. Digitaliseringen har gått olika fort och kommit olika långt inom olika yrken och för personer i olika företag eller förvaltningar. Men tids nog kommer i stort sett alla att påverkas. Många yrken försvinner i digitaliseringens spår och andra förändras i grunden. Successivt kommer arbetsmarknaden att ömsa skinn. Det kommer att krävas nya kunskaper, andra kompetenser och kraven att följa med i utvecklingen kommer att utmana oss alla. Skulle hela denna omställning hänvisas till enskilda individer och marknadsmässiga lösningar är risken att den kommer att gå saktare, det kommer att uppstå flaskhalsar och matchningen på arbetsmarknaden kommer att bli sämre än om vi hittar gemensamma lösningar på en i grund och botten gemensam möjlighet. Det är en möjlighet att öka produktiviteten och därigenom förstärka välfärden. Mindre arbete resulterar i mer värde.

### **Argumenten**

Det går naturligtvis att argumentera för att staten inte ska blanda sig i kompetensutveckling av vuxna personer mer än man faktiskt gör. Man kan förfäktat uppfattningen att det är upp till individen att försäkra sig om att ha den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Om jobben inom vederbörandes yrke försvinner är det beklagligt, men något individen själv ska klara av med hjälp av de institutioner som existerar, i form av arbetslöshetsförsäkring och olika former av utbildning.

Det finns emellertid starka rationella skäl att åstadkomma en mer omfattande kompetensutveckling än som skulle ha blivit fallet om man var helt hänvisad till marknaden:

- Det överbryggar klyftan mellan olika generationer – visserligen är den inte så stor som för 40 år sedan, men det är trots allt skillnad på en utbildning man fick för 30 år sedan och den som ges i dag.
- Det minskar utanförskapet genom att fler kan bli gångbara på en flexibel och föränderlig arbetsmarknad, inte minst om det går att förbättra integrationen av utrikes födda.
- Matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden kan förbättras om kompetensutvecklingen svarar mot det behov av kompetens som arbetsgivarna efterfrågar.
- Den tekniska utvecklingen, digitaliseringen, kan gå snabbare om det finns fler som har kompetens för att klara förändringen, vilket bör leda till en större välfärd till en mindre arbetsinsats.

Skälen är starka, men förutsätter en uppbyggnad av formen för kompetensutveckling som gör att det går att dra nytta av fördelarna.

### **Utveckla en kompetensförsäkring för framtiden**

Vi bör utveckla en kompetensförsäkring, som i princip bör omfatta alla på den svenska arbetsmarknaden. Systemet bör bygga på förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden, där staten kan smörja avtalen med möjligheter till skattelättnader. Men det är de fackliga organisationerna och arbetsgivarna som känner arbetsmarknadens behov och kan skapa de bästa förutsättningarna för en kompetensförsäkring.

Som löntagare och företagare har vi behov av olika former av trygghet. Först och främst är det tryggheten till liv och hälsa. Det handlar om trygghet från arbetsskador, olycksfall och våld i olika former. Trygghet till anställningen är en annan form av trygghet. Framför allt handlar det om att skyddas från omotiverade uppsägningar och godtycke från arbetsgivarens sida. I framtiden kommer emellertid förmågan att vidmakthålla kunskaper för sitt arbete och möjligheterna att utveckla kompetens för nya jobb att vara av allt större betydelse. Omställningstryggheten kommer att bli allt viktigare.

Samtidigt måste en sådan organisation tänkas igenom noggrant. Framför allt gäller det att också utnyttja befintliga resurser. Det gäller inte minst utbildningsväsendet. En ny kompetensförsäkring kan inte satsa på nya utbildningsinstitutioner i stor skala. Man måste utnyttja de befintliga organen, vare sig det handlar om studieförbund, kommunal vuxenutbildning, folkhögskolor eller universitet och högskolor.

Regeringen borde, i likhet med vad framtidsgruppen ”Arbete i framtiden” föreslog, tillsätta en parlamentarisk utredning med bred representation även från arbetsmarknadens parter.

### **Tillsätt en utredning om kompetensförsäkring**

För att utforma en kompetensförsäkring bör en utredning tillsättas som gör att ett genomarbetat förslag kan föras fram. Några av de stora frågor som en sådan utredning bör ta ställning till skisseras nedan.

Inriktningen på utredningen bör vara att kompetensförsäkringen ska göra skillnad för alla dem som i dag skulle behöva kompetens för att komma vidare i sitt yrkesliv. Det kan finnas en rad skäl för detta. Arbetsmarknaden förändras och en hotande arbetslöshet gör att man behöver utbilda sig för ett nytt yrke. Man kan behöva byta inriktning på sitt yrkesliv, därför att man inte upplever tillräcklig stimulans från det yrkesval man kanske gjorde för flera decennier sedan. Hälsoskäl kan göra att man har behov av ett nytt jobb och det kräver utbildning. Den utbildning man fick i sin ungdom kan vara föråldrad och för att kunna arbeta högre upp i åldrar behövs en förnyelse av kunskaperna. Digitaliseringen påverkar i stort sett hela arbetsmarknaden. Enligt vissa bedömare är det framför allt jobb som kräver kompetens på vad som betraktas som ”mellannivå” som främst påverkas. Men förändringarna kommer att slå brett och påverka många.

Det finns ett antal områden där det går att ta olika utgångspunkter och där hållbara vägval och bedömningar för modeller för kompetensutveckling behöver ske. Det handlar om val av konstruktion för kompetensutveckling avseende:

- Individuell eller kollektiv?

Det vanligaste förslaget i hittills framförda förslag är att kompetensförsäkringen ska genomföras genom att individen sparar på ett konto, med stimulans från staten i form av skattereduktion eller liknande. Ett individuellt sparande kan kombineras med kollektivavtalade avsättningar som en del av löneutrymmet. Ett annat sätt att bygga upp försäkringen är att se det som en gemensam försäkring som kan användas efter behov. Det kan vara individen som har behov av kompetensutveckling för att hen är eller riskerar att bli arbetslös. Det kan också vara behov som uppstår av kompetens hos näringsliv eller offentlig förvaltning som kan tillgodoses genom särskilda utbildningsinsatser.

- Spara eller fördela?

De som förespråkat att man ska bygga på individuella kompetenskonton menar att man ska spara pengar för att senare i livet kunna delta i kompetensutveckling. En sådan lösning innebär att den som sparar 200 kronor i månaden för sin framtida kompetensutveckling har omkring 24 000 kronor efter tio år. Om kontot är förenat med möjligheten att låna pengar för sin kompetensutveckling kan man tänka sig att det går att finansiera utbildningen tidigare. Ett annat sätt är att man ser de inbetalade medlen som en kollektiv resurs, där ett års inbetalade medel används för kompetensutveckling året därpå. Det innebär att man snabbt kan komma igång med kompetensutvecklingen.

- Hela arbetsmarknaden eller sektorsvis?

Det finns möjlighet att bygga upp en stiftelse som omfattar hela arbetsmarknaden. Den kan bli helt neutral mellan privata, kooperativa och offentliga arbetsgivare. Det blir en mycket stor stiftelse med mycket resurser och skulle kräva en omfattande administration. Det går att bygga stiftelser utifrån kollektivavtalsområden. Det skulle bli områden som till stor del motsvarar de nuvarande omställningsfonderna.

- Vilka kriterier ska gälla?

För att uppnå de goda resultat som en kompetensförsäkring skulle kunna ge gäller det att undvika problem som kan uppstå vid etableringen av en sådan. Det gäller exempelvis hur en kompetensförsäkring kommer att påverka redan befintliga utbildningar, både ungdomsutbildningar och personalutbildning genom arbetsgivarens försorg. Ett annat är vilka utbildningsformer som ska finansieras med kompetensförsäkringen. I första hand bör den omfatta CSN-finansierade studier. Men det finns givetvis även andra utbildningar och kurser som kan bli aktuella och även utbildningar som anordnas som en aktivitet på en enskild arbetsplats.

- Vad bör ersättas?

Kompetensförsäkringen kan inriktas på att ersätta olika kostnader i samband med kompetensutvecklingen. Det kan handla om kursavgifter, kostnader för litteratur och annan material, kostnader för resor och vistelser utanför hemmet. Kostnaden för förlorad inkomst kan bygga på de bidrag och lån som går att få från CSN. Kompetensförsäkringen kan fylla ut inkomstbortfallet upp till en viss nivå, t.ex. 80 procent av inkomsten. Därutöver kan kompetensförsäkringen även ersätta kostnader för rådgivning, validering, studievägledning och kompetenskartläggning.

- Hur ska försäkringen finansieras?

Den stora knäckfrågan för att skapa en kompetensförsäkring som är värd namnet är hur den ska finansieras. Det kan vara ett sparande som individen gör. Det kan vara en del av löneutrymmet som parterna på arbetsmarknaden kommer överens om. Det kan vara bidrag eller skatteavdrag som staten kan bidra med.

Individens bidrag till kompetensutvecklingen kan vara av olika slag. Om man väljer att bygga kompetensförsäkringen på individuella kompetenskonton kan individen spara genom insättningar på ett sådant konto. Individen bidrar också genom den inkomstförlust hen gör, oavsett om man ersätter förlusten upp till en viss nivå. Individen kan givetvis även bekosta en del av utbildningskostnaderna. Parterna på arbetsmarknaden har möjlighet att förhandla om hur en kompetensförsäkring kan byggas upp inom deras avtalsområde. Det kan bli en avgift för företagen som en viss nivå på löne-

summan. I dag finansieras omställningsförsäkringen med en avgift på 0,3 procent på lönesumman, för de flesta avtalsområden.

Staten kan medverka till finansieringen genom att dels skjuta till medel till kompetensförsäkringen, besluta om avdragsrätt för insättningar på kompetenskonton och genom en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för företag som sluter avtal om kompetensförsäkring.

- Vilket utbildningsutbud behövs?

Om kompetensförsäkringen ska få effekt måste givetvis olika utbildningsanordnare också erbjuda verksamhet som är anpassade för de som är yrkesverksamma och till de behov av kompetensutveckling som finns i samhället.

- Ska kompetensutvecklingen konjunkturanpassas?

Omfattningen på kompetensutvecklingen kan variera mellan olika år. Den kan vara mer omfattande under lågkonjunkturer medan man under högkonjunkturer kan dra ner på verksamheten.

### **Förslag till utredningens inriktning**

Det bör utredas hur en gemensam kompetensförsäkring kan etableras som är öppen för alla som finns eller söker sig till arbetsmarknaden. De resurser som tillförs försäkringen bör användas för att tillgodose de behov av kompetensutveckling som uppstår.

Vidare bör utredningen studera möjligheterna att snabbt komma igång med kompetensutvecklingen. Jag anser att inriktningen bör vara att använda ett fördelningssystem och att de som upplever att de har behov av kompetensutveckling kan söka medel ur en gemensam försäkring.

Vidare anser jag att utredningen bör inrikta sig på att förslag på kompetensstiftelser utformas genom kollektivavtal. De bör byggas upp sektorsvis på arbetsmarknaden i den takt som de kollektivavtalslutande parterna finner lämpligt.

Man bör ta fasta på att det blir ett rimligt avstånd från vanlig ungdomsutbildning, eftersom det inte är rationellt att ungdomar skjuter upp sin utbildning för att få en förmånligare finansiering av studierna. Vidare bör den kompetens man får genom försäkringen

vara gångbar på flera arbetsplatser, vilket innebär att man inte finansierar normal personalutbildning. Det bör även finnas en begränsning i vilka studier som kan ge ersättning, genom att inte bevilja ersättning för hobbybetonade studier. Slutligen bör det vara behovet av kompetens, antingen hos individen eller i samhället, som bör vara styrande för vilken kompetensutveckling som ska ge ersättning. Utredningen bör kartlägga behovet av utbildning på ett översiktligt plan och undersöka i vilken utsträckning befintligt utbildningsutbud kommer att tillgodose behovet.

Utredningen bör studera vilka möjligheter det finns att utnyttja befintliga resurser i så stor utsträckning som möjligt. Den bör utgå från att man genom försäkringen ska kunna få så brett stöd som möjligt för att komma vidare i sin kompetensutveckling. Avgränsningen bör göras genom att man definierar vilken typ av utbildning som ska vara berättigad till ersättning. Vidare bör man undersöka möjligheterna att konjunkturanpassa omfattningen på den kompetensutveckling som sker genom kompetensförsäkringen.

Utredning bör ta fasta på möjligheterna att finansiera kompetensförsäkringen genom att såväl individen som parterna och staten bidrar med medel.

## Källor

- James Albrecht m.fl.: "The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program", IFAU Working paper 20028:1.
- Analysgruppen för arbetet i framtiden, slutrapport: "Arbetet i framtiden".
- Analysgruppen för arbetet i framtiden, underlagsrapport: "Livslångt lärande – på riktigt", Annelie Nordström.
- Folksam: "Kompetensförsäkring" av Lil Ljunggren Lönnberg och Annie Persson.
- Bengt Furåker: "Inläsning på den svenska arbetsmarknaden", Arbetsmarknad&Arbetsliv, årg 16 nr 4.
- Globaliseringsrådet: "Utvecklingskraft och omställningsförmåga" av Pontus Braunerhjelm, Camilo von Greiff och Helena Svaleryd.
- Ann-Christin Jans: "Flöden av jobb och arbetstagare på svensk arbetsmarknad, 1990–2008", Arbetsförmedlingen Working paper 2011:4.
- Gunnar Karlsson m.fl.: "Längre utbildning gynnar inte lärandet" SvD 20160427.
- Anders Kjellberg: "Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund" (publicerad 2010, uppdaterad senast 2016).
- Christopher Lagerqvist: "Näringsförändringar i Sverige åren 1750–2010", The Royal Coin Cabinet, Papers in Economic and Social History, Number 01, January 2012.
- SCB, Arbetskraftsundersökningarna.
- SCB, Temarapport 2016:1 Utbildning: "Samband mellan barns och föräldrars utbildning 2011/2012".
- SCB, Temarapport 2014:3 Utbildning: "Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012".
- SOU 2000:119, "Individuellt kompetenssparande – IKS – med start år 2002".
- TCO: "Hållbar välfärd": Kompetenskonton eller kompetensförsäkringar.



# Scenarion



# Scenario: Digitalisering för en hälsosammare framtid

Per-Olof Sjöberg

Hälso- och sjukvården genomgår en radikal förändring genom digitaliseringen som kan medföra en bättre livskvalitet genom livet för medborgarna och en möjlighet att klara den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning. Tre tydliga trender kan urskiljas:

- Individen tar ett större ansvar för sin egen hälsa
- Behandlingar är mer individanpassade
- Hemmet är den nya vårdplatsen

Människor ges genom ny teknik allt större möjlighet att ta ansvar för sin egen hälsa. Genom digitaliseringen kommer det att öppnas nya möjligheter för oss som individer att få bättre kontakt med vården, kontinuerlig information om vår egen hälsa, tidiga varningar om vi är på väg att bli sjuka och ökad trygghet var vi än befinner oss.

Vården står inför omdanande omställningar. Möjligheten att följa patienternas sjukdomsutveckling genom bättre kommunikation och genom sensorer och dataanalys kommer att ändra vårdprocesserna radikalt och möjliggöra en alltmer individanpassad hantering. Vårdsektorn kommer att utvecklas genom nya yrkesroller, beslutsstödsystem och med bättre tillgång till data.

När hemmet är den nya vårdplatsen kommer vården normalt att ske i hemmet medan ”vård på distans” innebär att den då sker på sjukhus eller vårdcentraler. Detta kräver bl.a. nya samarbeten mellan landsting och kommuner, i gränslandet mellan vård och omsorg.

Att få ett fungerande samspel mellan den offentliga verksamheten, näringslivet och forskningen inom hälsoområdet är en nyckel

till framgång för Sverige. När Sverige lyckas, kommer offentlig verksamhet att få minskade kostnader genom effektivare arbetssätt samtidigt som staten får ökade intäkter genom en friskare och mer självständig befolkning. Näringslivet kommer att se en våg av innovationer på en ny marknad med möjlighet till fler jobb och ökade intäkter. Svenska företag kan få en stark position internationellt med ökade exportmöjligheter.

## Scenarier

I de kommande scenarierna beskrivs fyra typiska situationer i livet där digitala lösningar kan erbjuda bättre hälsa och högre livskvalité för individen.

### Livssituation: Äldre multisjuk

#### Scenario 1

*Arne, 74 år, är multisjuk med hjärtsvikt, diabetes, KOL och reumatism. Han har svårt att röra sig. Han har dessutom början på en kognitiv svikt och behöver stöd för minnesfunktionen samt har ålderspåverkan på syn och hörsel.*

*Arne behöver ta ett prov varannan dag som ställer in hans medicin. Barnen bor långväga och hans fru är bortgången. Han bor på andra våningen, utan hiss. Det finns inget särskilt boende för honom i kommunen.*

*Arne besöker sin vårdcentral och hans läkare konstaterar att hans vitalparametrar skulle behöva övervakas på grund av hans skörhet. Han har haft dåliga värden under senare tid och de riktiga varningstecknen har ökat i frekvens. Han samlar lätt på sig vätska och får andnöd och ökad puls vilket skapar rädsla, vilken i sin tur påverkar beslutsförmågan. Anfällen kommer allt oftare och skapar tillsammans med rädslan en negativ spiral.*

*Läkaren inser att åtgärder behövs för att bryta den nedåtgående trenden och ordinerar en IT-baserad lösning i hemmet för att utföra enkla dagliga tester som fångar symptomen innan de blir alltför allvarliga. Testerna består av blodtrycksmätning, sensorer för EKG, puls, vikt, andningsfrekvens och syremättnad, samt ett frågeformulär för*

*självskattning för sjukdomsspecifik tillståndsuppföljning samt psykisk ohälsa och upplevd livskvalitet. Läkaren remitterar patienten till en så kallad vårdoperatör som följer upp enligt ordination.*

*Vårdoperatören är en utbildad sjuksköterska som följer Arne i hemmet via videolänk. Hon läser av Arnes sensorvärden och självskattningsformulär en gång per dag och ringer upp och pratar med honom via videolänk. Med tiden utvecklar de en personlig relation.*

*Läkaren medverkar i en virtuell rond veckovis och kan däremellan kopplas in när vårdoperatören tycker det är nödvändigt. Arne kan också själv ta kontakt med vården via vårdoperatören.*

*Arne känner sig efter den förändrade behandlingen mera sedd och trygg med att han enkelt kan kontakta vården via nätet och den pekplatta han har. Läkarna har full kontroll på vitalparametrarna och lyckas sätta in åtgärder tidigt innan de sämre tillstånden inträffar. Arne får inte längre de djupa ”dipparna” som tidigare ledde till akuttransporter och akutbesök och den ångest sådant innebär för en svårt sjuk patient.<sup>1</sup>*

## Nuläge

Antalet personer som lider av kroniska sjukdomar ökar i takt med att befolkningen blir äldre. Av de som är över 65 år har 85 % minst en kronisk sjukdom enligt Myndigheten för vård och omsorgsanalys. Många av de svårt sjuka riskerar att bli socialt isolerade, lider av dålig fysisk rörlighet, är infektionskänsliga och riskerar att bli försämrade snabbare än nödvändigt. Enligt en rad undersökningar tar hälften av patienterna inte heller sin medicin enligt ordination.

Kroniskt sjuka patienter är i stort behov av regelbunden vård och omsorg. Vården har i dag begränsade resurser och önskvärt vore att kunna ge såväl bättre support som bättre uppföljning, för att tidigt kunna se försämringar i sjukdomsbilden.

---

<sup>1</sup> En film som beskriver detta scenario kan ses på [www.sics.se/KOL-projektet](http://www.sics.se/KOL-projektet)

## Nya möjligheter

### Nya roller i vården

För att på ett effektivt sätt stödja och hantera kroniskt sjuka patienter som befinner sig i hemmet och dess omgivningar kommer nya roller att införas, som fokuserar på att följa patienten och dra slutsatser ur data som kommer från patienten. En s.k. vårdoperatör vakar över att försämringen går så långsamt som möjligt. Genom att ligga före i förloppet kan man proaktivt vidta åtgärder redan innan försämringstillstånd (som t.ex. exacerbationer för KOL-sjuka) inträffar.

Vårdoperatören är också den naturliga kontaktpunkten för patienten som enkelt kan kommunicera via video och få råd och stöd kring sin sjukdom. Vid allvarliga situationer kan även läkare bli inkopplade på samtalen för att t.ex. ändra ordination. Vårdoperatörens roll innefattar också att underlätta kontakt med sjukgymnast, dietist, närstående etc.

### Smidigare kontakt med vården

Nya kommunikationsverktyg kan på ett enkelt sätt kopplas till sensorer i och kring kroppen så att kroppsdata automatiskt kan samlas in och analyseras av vårdansvariga. Nya verktyg stödjer också videokontakt med vården som i tester visat sig mycket uppskattat av patienter med kroniska sjukdomar. De ger också möjlighet att enkelt etablera kontakt med vården i tjänster av typen kry.se eller mindoktor.se. Smartphones utgör en enastående kanal även för forskning på patientgrupper som tidigare var mycket svåra att nå och få med i studier.

### Sjukgymnastik och rehab på distans

Värdet av fysisk aktivitet kan inte överskattas för multisjuka äldre. Många gånger är fysisk aktivitet lika viktig som medicinering. Genom s.k. gamification kan övningarna individanpassas och skapa den motivation som behövs. Patienter med kroniska sjukdomar behöver stöd i hemmet för att utföra de fysiska övningarna. Lösningar för grupp-gymnastik på nätet som leds av en sjukgymnast finns snart tillgängliga. Man kan då se och prata med andra som utför samma

eller andra övningarna. Området är under utveckling men kräver mer forskning innan möjligheten kan utnyttjas i sin fulla potential.

Att tillhandahålla rehabilitering av hög kvalitet till alla medborgare, oavsett var i landet man bor, är en utmaning. Forskningsinstituterna utvecklar, tillsammans med vården och näringslivet, lösningar för bl.a. interaktiv strokerehabilitering på distans. En annan utmaning är bristande motivation hos patienten vilket gör att många inte fullföljer sina rehabiliteringsprogram. Genom att utnyttja spelteoriens motivationsmekanismer och interaktiva spel kan man effektivisera rehabiliteringsprogram av olika slag.<sup>2</sup>

### **Individanpassad vård**

Individualisering av vård, där en behandling ordineras efter patientens speciella behov och förutsättningar, kommer att ske baserat på data från sensorer, aktuatorer, genanalys och journaldata. Genom att analysera stora mängder individer och se hur de, under olika premisser, reagerar på behandlingar kan man dra bättre slutsatser av hur en enskild individ, med sina egenskaper, bör behandlas. I stället för att ordinera doser baserat på kroppsvikt mäter man effekterna av behandlingarna och anpassar sig efter hur patienten svarar på behandlingen.

### **Den uppkopplade kroppen för diagnostik, behandling och dataanalys**

Sensorer i kroppen, på kroppen och i den omgivande miljön innebär att sjukdomsutvecklingen kan följas i detalj av vården och även ge underlag till egenvård. Sensorerna blir allt mer avancerade och mer sjukdomsspecifika. Säkrare diagnostik och bättre behandling av neurologiskt sjuka är t.ex. ett område där sensorteknik kan göra mycket nytta. Man kan avläsa exakt hur bra nervöverföringen fungerar och hjälpa till att kompensera för bortfall. Sensorer och rörelsemätare används i utveckling av "wearables" för neurologiskt sjuka. Exempel på sådana är uppkopplade armband och smarta kläder med insydda rörelsesensorer.

---

<sup>2</sup> Se exempel på <https://www.sics.se/stroke>

Leverans av medicin lokalt i kroppen, exempelvis genom aktuatorer som placeras i anslutning till en tumör eller som skapar lokal smärtlindring, kommer snart att vara möjligt. Mycket av tekniken finns i dag tillgänglig och kommer att testas i projektet BioComLab <https://www.acreo.se/projects/biocomlab> vilket drivs av Linköpings Universitet och Acreo Swedish ICT.

## Livssituation: Frisk

### Scenario 2

*Sixten, 32 år, är datatekniker på ett stort företag. Han är förtjust i nya tekniska prylar och lägger gärna ut sina löparrundor på nätet. Sixtens arbetsgivare får avdrag på arbetsgivaravgiften om de erbjuder sina anställda ett godkänt hälsoprogram som följs upp med regelbundna hälsotester via sensorer. En friskare personal tjänar både företaget och personalen själva på. När Sixten får ett erbjudande om en egen individanpassad digital Hälsocoach från företagshälsovården tackar han ja. Han har nyligen fått sitt första barn och haft mindre utrymme för att träna än vanligt. Han har fått en liten irriterande ölmage och i samband med att hans son föddes började han känna större ansvar för sin egen hälsa. I samband med att han går med i hälsoprogrammet gör han också en fullständig genanalys. Han öppnar inte alla flikar i analysen, en del av dem väcker bara oro, men de som han kan påverka med sin livsstil öppnar han. Då får han veta att han har en liten förhöjd risk för att drabbas av typ 2 diabetes.*

*Hälsocoachen som är kopplad till e-hälsomyndighetens Personliga Hälsokonto erbjuder en rad tjänster. Sixten får en digital träningscoach baserad på vilka träningsaktiviteter han uppskattar och vad som erbjuds i närheten av hemmet och arbetsplatsen. När han tränar har han en sensor på sig som hjälper honom att utvecklas i den sport han utövar. I Sixtens fall handlar det om tennis och styrketräning på gym. Hans utveckling går att följa via grafer på nätet och han tävlar med sin bästa kompis på jobbet för att sätta lite press på sig.*

*Varningen om risk för diabetes senare i livet motiverar honom att använda diet-appen som erbjuds i Hälsocoachen. Där föreslås god och hälsosam mat och eftersom Sixten är road av matlagning kopplar han den till en middagsreceptservice som han brukar använda. Sixten och hans flickvän veckohandlar sin mat på nätet och nu tar han hjälp av*



*Hälsocoachens granskningsfunktion, så att han får en liten varning för de produkter som han bör vara försiktig med. Flickvännen uppskattar också tjänsten, eftersom hon också har lagt på sig lite efter graviditeten. Appen hjälper dem också att äta giftfritt och hållbart.*

*I samband med att Sixten börjar granska sina hälsodata ser han att han har ett litet stresspåslag nästan jämt och rejäla stressperioder höst och vår. Hälsocoachen föreslår att han ska delta i företagets yogapass två gånger i veckan och tipsar även om att det nära bostaden finns en gospelkör som söker både tenorer och basar.*

*När Sixten får en rejäl influensa kontaktar han en läkarservice på nätet. Det finns en liten misstanke att han har fått lunginflammation. Han delar med sig data om sitt generella hälsotillstånd på sitt Personliga Hälsokonto och läkaren ber honom dessutom att starta en app som gör att hon kan lyssna på Sixtens lungor genom att han lägger mobiltelefonen mot bröstet. Han har helt klart en infektion i ena lungan och Sixten betalar gärna för att få medicinen hembudad samma eftermiddag så han kan påbörja behandlingen direkt.*

## Nuläge

Människor tar allt större ansvar för sin hälsa. I dag erbjuds en mängd produkter som stödjer en hälsosam livsstil t.ex. aktivitetsband, digitala träningscoacher och diet-appar. Dessa hjälpmedel är tillgängliga på en öppen marknad utan organiserad koppling till den offentliga hälsovården. Det är i dag upp till den enskilda individen att hitta rätt lösningar för sina behov. Det finns ingen neutral aktör i systemet vars enda uppgift är att företräda den enskilda individens intressen. En affärsmodell behöver skapas där patientens bästa är målet och vinster till produkt- och tjänsteleverantörer baseras på hur väl man uppfyller det målet.

Majoriteten av kroniska sjukdomar som cancer, hjärt-kärlsjukdomar, diabetes och benskörhet är kopplade till livsstil, inte till genetisk ärftlighet. Därför är åtgärder som påverkar livsstilen oerhört viktiga för folkhälsan.

## Nya möjligheter

### Sensorer och dataanalys

Sensorer som fästs på eller i kroppen kan avläsa rörelsemönster, puls, svettning, stresshormoner, blodsocker, blodtryck etc. Stora mängder data kan analyseras i realtid och slutsatser dras för en personlig profil. Denna speglas tillbaka till kunden som får en tydlig bild av sitt hälsotillstånd, om träningen ger resultat, ev. oroande avvikelser samt rekommendationer om vad som bör göras. Data kan också skickas till andra som kunden väljer att hålla informerade, t.ex. tränare, läkare, anhöriga eller den grupp som han tränar tillsammans med över nätet. Allt detta kan göras i dag, men används inte av hälsovården på ett organiserat sätt.

Ett stort område i fetmaepidemins spår är stöd för kosthållning anpassat efter individens psyke, fysiska form och preferenser. Denna service måste utformas så att det blir attraktivt och en naturlig del i människors liv.

### Gensekvensering och varningssystem

Möjligheten att analysera sin genuppsättning tvingar oss att ta ställning i en rad etiska frågor. Men möjligheten att få en varning om man är disponerad för vissa ärftliga sjukdomar kommer leda till att allt fler vill testa sig. Det finns en marknad för genanalys kopplad till kroppsövervakning och digitala hjälpmedel som stödjer människor som vill göra vad de kan för att sjukdomen inte ska bryta ut. Många av de stora kroniska sjukdomarna, t.ex. åldersdiabetes, kan ju förebyggas. Mycket av tekniken finns redan, det är bara en fråga om att göra etiska val samt att koppla ihop och marknadsföra lösningarna.

### Egenvård

I dag googlar många sina symptom och kommer pålästa till doktorn. Läkare på nätet börjar avlasta sjukvården, vårdcentraler har börjat digitaliseras med stora effektivitetsvinster som följd. Vi kommer i framtiden att skaffa oss kit för egenvård t.ex. uppkopplade blodtrycksmätare och spirometrar, så att vi inte måste åka till vård-

centralen för enkla hälsokontroller. Inställningen till vad som måste skötas på vårdinrättningar och vad som kan göras hemma ändras i snabb takt. Friska människor kommer inte att tillbringa mycket tid på vårdinrättningar.

## Digital levnadscoach

All denna teknik skulle kunna användas i en digital levnadscoach anpassad efter individens hälsodata, gener, behov och preferenser. Ett personligt hälsokonto, eventuellt kopplat till genanalys, kan lagra allt på nätet. Systemet skulle hålla reda på vaccinationer, vilka hjälpmedel man använder och vilka åtgärder man vidtagit för att stävja sjukdom som man riskerar att få. Även omgivande miljö kan spela in t.ex. pollenhalter, syre- eller koldioxidhalt i hemmet, radon och mögel.

Levnadscoachen bör vara en betrodd tjänst med individens bästa för ögonen. Baserat på de data individen matar in eller som avläses i kroppen kan slutsatser dras om hur man mår och vad man behöver göra. Systemet kan "lära sig" personen och erbjuda personlig och individanpassad coaching, t.ex. till meditation och yogaprogram vid stress. Systemet kan även uppmuntra till kulturella eller sociala arrangemang som är av stor betydelse för vårt välmående.

## Hälsofrämjande affärsmodeller

Förutom individen själv är det sannolikt att arbetsgivare kommer att medverka till hälsofrämjande levnadscoacher. I takt med att man lägger ansvaret för de anställdas hälsa på arbetsgivarna, växer intresset. Försäkringsbolagens roll kommer också att förändras. Den som medverkar till bättre hälsa kan få fördelar. Även här blir det viktigt att ta ställning i etiska frågeställningar.

Man kan även tänka sig att kommuner och landsting ger ersättning till vårdgivare baserad på hur friska människor håller sig, snarare än på hur mycket de vårdas.

## Livssituation: Äldre omsorgstagare

### Scenario 3

*Ingrid, 82 år, lever ensam i ett ordinärt boende. Hennes man gick bort för åtta år sedan. Sedan fem år tillbaka har Ingrid biståndstilldelad omsorg. Hon får hjälp med matlagning, inköp, tvätt och städning och hon har även natttillsyn. Hon äter mediciner för sina sjukdomar och har ibland svårt att komma ihåg saker, som t.ex. att ta medicinerna.*

*Ingrid vaknar tidigt och känner sig ganska pigg.*

*God morgon, säger Agnes, Ingrids konversationsrobot som åker runt på hjul i hemmet.*

*Klockan är 7:32 och det är härligt väder ute. Under natten har personalen tittat till dig tre gånger och allt har varit lugnt.*

*Ingrid tycker det känns bra att vårdpersonalen tittar till henne på natten via videotillsyn. De har också koll på henne via sensorer som läser av hennes vitalparametrar.*

*Framåt eftermiddagen är det dags för den virtuella resan som hon och hennes syster gör tillsammans. Ibland hänger andra med också. Det har blivit en liten lyx som de unnar sig och det händer att de utnyttjar möjligheten som tjänsten erbjuder att också beställa hem mat som är typisk för resmålet. I dag bär det av till Rom och de reser i grupp med en svensk guide.*

*Ingrid ser mycket fram emot middagen med barnbarnen. De brukar genomföra den på tisdagar efter Anders fotbollsträning. Ingrid har en skärm stående på matbordet och vid bordet hemma hos dottern är hennes plats mitt emot barnbarnen. Det ger en god känsla av samhörighet och närvaro. Kameran som styrs av Ingrids huvudrörelser gör att hon kan se alla som sitter kring bordet.*

*Ingrid har blivit lite ostadigare på benen under den senaste tiden och är därför lite orolig när hon ger sig ner till allrummet i källaren. Och mycket riktigt så faller hon och blir liggande. Fallsensorn hon har på kroppen skickar automatiskt en signal till trygghetsjouren. De försöker få tag på Ingrid genom att ringa upp trygghetsknappen som finns på hennes arm. När de inte lyckas gör de bedömningen att hon slagit sig eftersom en sensor signalerar att hon ligger ned. Ambulans tillkallas och personalen kommer automatisk in genom de låsta dörrarna, då det gått en signal till låssystemet att blåljuspersonal har begärt inträde. Systemet har skickat hennes position så räddningspersonalen vet exakt var hon ligger.*

*Mycket kring Ingrids situation går ut på att skapa trygghet för både henne själv och för hennes närstående. Det har skett en markant förbättring sedan hon fick ett trygghetslarm som fungerar överallt i kommunen. Hon kan även ta med det till landet när hon är på besök hos sin syster till exempel. En annan funktion som lagts till är att det går ett SMS till bägge döttrarna på kvällen när Ingrid tagit sin medicin, så att de vet att hon inte glömt det.*

## **Nuläge**

Kommunerna står den närmaste tiden inför stora utmaningar. Antalet medborgare i åldern 80+ är i dag runt 500 000 och förutsägs öka de närmaste 15 åren till 825 000 personer enligt SCB prognos. Det kommer att ställa stora krav på förändringar i omsorgen. Kommunernas digitala välfärdstjänster har precis börjat användas men de är bara i början på en lång konvertering av personalens arbetssätt. Med 290 kommuner som i dag är relativt olika måste en radikal förändring komma till stånd om digitaliseringens möjligheter verkligen ska tas till vara.

I dag har digitala trygghetslarm börjat installeras och flera kommuner har infört elektroniska lås och överväger att införa digitala tillsynstjänster. Många av de nya tjänsterna baseras på sensorer, GPS och analys av stora datamängder.

## **Nya möjligheter**

### **Effektivare omsorg**

För gruppen äldre omsorgstagare finns mycket att göra, både för att effektivisera nuvarande omsorg och att utveckla den vidare. Digitala verktyg kan användas för en rad nya tjänster; från att förebygga fallskador till att upptäcka behov av insatser. Att bryta social isolering med IKT-lösningar är i dag möjligt men det sätts sällan in som tilldelat bistånd. Ett batteri av tjänster står och knacker på dörren, men för att de enkelt ska kunna införas krävs överenskomna standarder, plattformar och marknadsplatser.

## Avvikelse-detektion

Med hjälp av dataanalys ges möjligheten att varna vid avvikelser. Det är en funktion som passar bra för olika typer av trygghetslarm, särskilt i kombination med GPS. En äldre och kanske dement människa lever mycket tryggare med ett sådant larm och kan röra sig friare. Digitala larm ska fungera både inom- och utomhus, i tvättstugan, i sommarstugan och i båten.

Även när det gäller övervakning i hemmiljö är avvikelse-detektion en central funktion. Systemet lär sig av det som är normalt för den enskilda individen och varnar vid avvikelser. Sensorer kan användas för att detektera rörelse, madrassyck, om spisen är på, aktivitetsband på patienten etc. En patientövervakning larmar om de hälsodata som kommer in via aktivitetsbandet visar på en försämring, mindre aktivitet, högre puls etc. Avvikelse-detektion kan också användas vid fallprevention. Forskningsprojekt inom EU har utvecklat sulor som känner av om patienten har balansproblem och kompenserar för det genom att olika övningar föreslås.

Sensorer och video kan ersätta tillsynstjänsten på natten. I stället för att gå dit och titta till patienter när de sover övervakas de via video eller sensorer.

## Följsamhet i medicinering

Det är inte ovanligt att äldre människor tar många olika mediciner utan att någon har kontroll över det. Det är också vanligt att patienten äter för litet eller för mycket medicin. Med ett samlat hälsokonto på nätet kommer utskrivande läkare kunna se vilka andra mediciner som patienten tar. Med hjälp av intelligent analys får läkaren också stöd för att de mediciner man förskriver fungerar tillsammans med dem som patienten redan tar.

Med hjälp av uppkopplade medicindosor, aktiva Apodos-band och i framtiden kommunicerande piller, kommer vården kunna övervaka att patienten faktiskt tar sina mediciner enligt ordination.

## Livssituation: Ung med psykisk ohälsa

### Scenario 4

*Disa är 15 år och lider av lättare depression och ångest.*

*Disa insåg inte genast att hon var sjuk, så hon mädde dåligt en tid innan hon började söka hjälp. Hon fick tips via kompisar att det fanns något som hette depression och ångest och hittade därefter hemsidorna för Ayemind i Skottland och för Youngminds i England. Det ledde vidare till UMO.se i Sverige, en sajt med fokus på att minska det sociala stigmat med psykisk ohälsa, att lära ungdomar att upptäcka tydliga tecken på psykisk ohälsa och att erbjuda självtester och rekommendationer hur de ska göra för att må bättre.*

*Nu börjar Disa sätta sig in i området och inleder ett självtest, men orkar inte fullfölja hela testet. Hon känner inte att hon vill ta kontakt med kuratorn på skolan då hon är rädd för att bli utpekad och för vad kompisarna ska säga. Hon prövar till och med att skada sig själv med en nål för att dämpa ångesten. Efter någon vecka känner hon att det blivit värre. Hon börjar vara borta ännu mer från skolan och döljer det för föräldrarna genom att gå iväg en stund och sedan återvända hem när de gått till sina jobb.*

*Mer och mer tid ägnar hon åt sitt spelande på nätet i ett destruktivt spel som handlar om djurplågeri. I chatten möter hon en hel del lika-sinnade som också mår dåligt och ger tips om olika typer av sajter och communities. Några av dessa är rent destruktiva medan andra innehåller konstruktiva metoder. Hon får kontakt med nätvandrare, det vill säga vuxna som deltar i diskussionerna på ungdomsforum. På sajten Tjejjonen uppmanar de henne till att ta kontakt med Självmordslinjen.se.*

*Hon inser dock att hon måste inleda en kontakt med någon som verkligen kan hjälpa henne. Hon går tillbaka till UMO och fullföljer testet och får rekommendationen att säga ja till en behandlingskontakt. Hon får direkt en kontakt med en person via nätet och bokas in för ett fysiskt möte nästa dag.*

*Disa träffar en psykoterapeut som hjälper henne att se sina styrkor och utmaningar och erbjuder KBT-behandling via nätet – en terapi som numera används frekvent även för ungdomar. Hon förskrivs adekvata stödverktyg som ger självhjälp och analysmöjligheter. En sensortrustning samlar in data om hur hon beter sig. Verktöget är försett med dataanalys så att beteendeförändringar detekteras. I verktöget*

*ingår frågor som hon svarar på och som tillsammans med sensordata som registreras automatiskt ger både terapeuten och Disa själv en god bild av hur hon mår. Med hjälp av självhjälpsverktygen tränar Disa på rutiner som hjälper henne att må bättre. Disa träffar också sin terapeut regelbundet via video.*

*Hon får hänvisning till en "big white wall", där hon ges möjlighet att träffa andra personer som befinner sig i liknande situationer. Där skapas man tillsammans en aktiv community som är modererad av en erfaren terapeut.*

*Hon får hjälp med hur hon kan kommunicera med sina föräldrar och det skapas också ett virtuellt rum för en dialog med relevanta personer om en planerad återgång till skolan. I diskussionerna om hur detta rum ska sättas upp är Disa fortfarande osäker på om hon vill ha med föräldrarna. Hon bestämmer sig i stället för att inkludera andra stödpersoner från vuxenvärlden.*

*Efter ett par månader har Disa ett uppföljningsmöte med sin psykoterapeut. Analysverktygen kommer dock att vara aktiva så länge som Disa känner att hon snabbt vill kunna få hjälp. Disa är nu även aktiv i communityn för att kunna hjälpa andra på samma sätt som hon själv fick hjälp.*

## Nuläge

Kostnaden för psykisk ohälsa i Sverige uppskattas till ca 4 % av BNP<sup>3</sup>. Det är den vanligaste orsaken till sjukskrivning<sup>4</sup>. En stor utmaning är ungdomar med lättare till medelsvår psykisk ohälsa, en grupp som under de senaste decennierna ökat stadigt<sup>5</sup>. 75 % av fallen uppstår före 25 års ålder<sup>6</sup>. Folkhälsomyndigheten rapporterar att 57 % av 15-åriga flickor i Sverige ofta har psykosomatiska symptom. Sverige ligger sämst till i Norden.

---

<sup>3</sup> OECD (2014). Making Mental Health Count.

<sup>4</sup> Försäkringskassan (2016) Korta Analyser 2016:2.

<sup>5</sup> Petersen S, Bergström E, Cederblad M, Ivarsson A, Köhler L, Rydell A-M, Stenbeck M, Sundelin C, & Hägglöf, B (2010) Barns och ungdomars psykiska hälsa i Sverige. En systematisk litteraturoversikt med tonvikt på förändringar över tid. För Kungliga Vetenskapsakademiens konsensuskonferens Trender i Barn och ungas psykiska hälsa. [www.buph.se](http://www.buph.se)

<sup>6</sup> Jones, P.B. (2013) Adult mental health disorders and their age at onset. British Journal of Psychiatry Supplement.



Det finns både risker och möjligheter med den ökande användningen av datorer hos unga<sup>7</sup>. Några etablerade risker är att unga fastnar i spelmissbruk i form av dataspel, tittande på Youtube etc. Ett annat problem är cybermobbing (ibid.). Man vänder sig inte till sina föräldrar eller lärare eftersom unga uppfattar att de inte har förståelse för området och att man kan känna skam för att ha psykisk sjukdom. Vården kräver i dag båda föräldrars godkännande inför behandling, vilket medför svårigheter att nå fram.

Många gånger behöver insatser samordnas och då finns utmaningar kring informationsdelning såväl kring personer och för planering, genomförande och uppföljning.

## Nya möjligheter

### Digitalt stöd vid psykisk ohälsa

Digitala hjälpmedel har stor potential att hjälpa individer med psykisk sjukdom. Exempel på möjligheter är beteendemotiverande spel, upptäckt av tidiga tecken på ohälsa samt uppföljning vid medicinerings ev. med hjälp av sensorer, KBT-program på nätet, övervakning vid akut psykisk sjukdom, och teknik som underlättar livsviktig kontakt med närstående. Den sjuke kan också erbjudas enkla vägar till kommunikation med andra personer (communities) kring sin psykiska hälsa och tillgång till en neutral kunnig person som man enkelt kan kontakta utan faktiska eller upplevda begränsningar såsom skam.

Digitaliseringen ger nya möjligheter när stöd utvecklas för unga med psykisk ohälsa. Nedan ges exempel på vad som går att göra.

- Öka utbud för egenvård – för att upptäcka och åtgärda enklare problem, t.ex. genom spel eller andra tekniker där man tränar hanteringsförmåga och känsloreglering etc.
- Erbjuda struktur i vardagen: En smartphone med dataanalys kan detektera *avvikelse* i både beteenden (t.ex. om man vänder på dygnet) eller attityder (t.ex. i texter på sociala media).

---

<sup>7</sup> Aboujaoude, E & Starcevic, V (eds.) (2015) Mental Health in the Digital Age: Grave Dangers, Great Promise. Oxford University Press.

- Öka tillgången till psykoterapeutisk behandling: Digitalisering erbjuder möjlighet att enklare nå fram till vård och därmed öka antalet som får nödvändigt stöd. Det kan också underlätta själva vårdprocessen, t.ex. exponeringsterapi vid fobier med virtual reality-teknik. KBT på nätet används i dag för vuxna men inte alls i samma utsträckning för ungdomar, vilket den borde kunna göra.
- Skapa proaktivitet genom kontinuerlig kontakt på distans med t.ex. vårdoperatör (se mer om vårdoperatörsrollen under rubriken Multisjuk äldre).
- Skapa communities för råd och stöd, dvs. kontakt med andra personer med samma sjukdom för stöd patient-till-patient. Exempel är Big White Wall i England och KoKo i USA.
- Erbjud enkla vägar in i vården och enkla sätt att upprätthålla vårdkontakt via påminnelser, chattar etc.
- Utveckla samordning mellan olika aktörer som stödjer samma person och mellan verksamheter som delar målgrupp.

## Slutledningar och rekommendationer

Nyckeln i framtidens hälso- och sjukvård kommer att vara att hålla varje individ frisk så länge som möjligt. När väl sjukdomar inträder kommer fokus ligga på att skapa lindringar och en så god livskvalitet för varje individ som möjligt.

Teknikutvecklingen pågår i dag inom den flesta områden ovan. För att snabba på och möjliggöra nödvändiga förändringarna behövs ett antal åtgärder.

## Tekniska områden

Sverige behöver välja relevanta internationella tekniska standarder och se till att de följs i kommuner och landsting. Öppna plattformar behöver etableras så att kommuner och landsting enkelt kan införa nya tjänster från såväl stora som små leverantörer. Standarder är också en förutsättning för samarbete mellan olika tjänsteleverantörer för t.ex. omsorgstjänster, sjukvård i hemmet, sjukgymnastik etc.

Att möjliggöra delad tillgänglig journaldata för alla vårdgivare stödjer såväl patient som omsorgs- och vårdgivare.

Satsningar på testbäddar och mötesplatser för utvecklare, bolag, offentliga aktörer kommer att stödja tillgången, såväl som införandet av digitala tjänster.

Det behövs också fortsatta forskningsinsatser inom bl.a. grafiska gränssnitt, sensorer och sensorsystem, aktuatorer, visualisering, AI och självlärande system, Data Science och Big Data Analytics.

## Juridiska områden

Lagarna är i dag skrivna för en situation där vården bedrivs genom att patienten besöker sjukhuset eller vårdinrättningen. Lagstiftningen behöver ses över så att den även täcker distansvård och hantering av personliga data. Ett av många exempel är att man i dag inte kan använda e-mail för vårdkontakt, då det inte anses tillräckligt säkert. Nya vårdformer innebär också nya avväganden när det gäller den personliga integriteten, vilket ställer nya krav på lagstiftningen.

## Ekonomiska områden

Affärsmodellerna för hur vårdgivare får betalt för vård behöver ses över. Det är viktigt att den som satsar även tar hem vinsten. I dag kan t.ex. en akutklinik tjäna på att andra kliniker tar kostnader för att hålla patienterna borta från akuten. Klinikerna måste kunna få betalt för att hantera patienter utanför sjukhuset och uppmuntra dem att sköta sin egen hälsa.

Landstingen satsar enligt SLIT (Landstingens IT-strategier/IT-chefer)-rapporten endast 2,8 % av omslutningen på IT, vilket är på samma nivå som 2004. I andra branscher har IT-kostnaderna under samma tid ökat radikalt. Inom finans- och försäkringsbranschen är den enligt Radar Ecosystem 12,4 % av omsättningen. För att vården skall kunna dra nytta av digitalisering fullt ut, behövs en omfördelning av resurserna så att mer går mot IT. Offentliga verksamheter kan då visa hur de genom digitaliseringslösningar får ned de totala kostnaderna för verksamheterna.

## Underlätta införande

Man måste avsätta medel för att förändra processerna i vård och omsorg. Processutvecklingen måste gå hand i hand med IT-utvecklingen och de nya verktygen. Ny teknik kan inte införas på ett bra sätt om man inte samtidigt också ändrar vårdprocesserna. Detta kommer att kräva satsningar från stat, landsting och kommuner.

För att upphandla IKT-lösningar krävs specialistkompetens. Centrala upphandlingar baserade på gemensam kompetens kring plattformar skulle underlätta en framtidssäkring av lösningarna i kommunerna och landstingen.

Tekniska plattformar för offentlig verksamhet som gör det enkelt att integrera en ny tjänst mot till exempel kommuner behöver införas. Då kan en tjänst integreras en gång och fungera för alla kommuner.

Risk och belöning är sammankopplade i näringslivet, men när det gäller införande av offentliga tjänster är det ofta så att man inte blir premierad för införandet utan enbart riskerar att bli straffad och granskad i media om det visar sig att satsningen inte var lyckat. Det innebär i praktiken en risk för individen, även om samhället förstår att innovationerna behövs. Former för att öka incitament för risktagande behöver utvecklas. Detta skulle kunna ske genom att man inför en fond som kan absorbera riskerna.

Innovationer kommer ofta från SME företag och det måste vara enkelt för dessa att komma in på marknaden och få affärer. Åtgärder som underlättar för SME är bl.a. tillgång till testbäddar, tydliga standarder, öppna plattformar, marknadsplatser och tillgång till kapital.

## Användaracceptans

Integritetsfrågorna för patienter och brukare har i flera projekt visat sig vara ett mindre problem än befarat. Integritetsforskningen visar snarare att den privata sfären är förhandlingsbar, beroende på vad man får i utbyte. Om patienterna upplever en förbättring av vård, omsorg och livskvalitet och de har kontroll över vilka uppgifter som visas, minskar oron. Patientföreningarna bör hantera integritetsfrågorna vid utvecklingen av tjänsterna så man på ett strukturerat sätt får återkoppling på dessa frågor.

## Gränsdragning mellan ansvarsområden

Samspelet mellan landsting och kommuner gällande patienter som vårdas i hemmen måste tydliggöras. Patientens trygghet och välbefinnande måste alltid stå i centrum.

Sverige har 290 kommuner och 21 regioner och landsting och för att utveckla e-hälsoområdet behövs starka centrala noder som t.ex. SKL och e-hälsomyndigheten, vilka behöver få tydliga mandat. Forskningsinstitutet har en bra position för att med sin neutrala roll, tekniska kompetens och områdeskunskap framtidssäkra e-hälsolösningar och -processer och därigenom ge stöd till SKL, såväl som till myndigheter.

Slutligen behövs en rejäl kompetensutveckling av personal i såväl landsting och kommuner om de skall kunna dra full nytta av digitaliseringens möjligheter. Personalen behöver förstå vad det innebär att arbeta på nya sätt, med nya lösningar och verktyg.

## En affärsmöjlighet för Sverige

I ”Markets and Markets” marknadsestimater spås den globala marknaden för digital hälsa växa från ca 30 miljarder dollar år 2015 till mer än 160 miljarder dollar år 2020.

Sverige har de rätta förutsättningarna för att lyckas inom området digitalisering av hälsa, vård och omsorg. Det är genom samverkan mellan alla parter och genom en målmedveten satsning på digitaliseringen som Sverige kan göra sig gällande på en internationell marknad. Svenska företag kan nå framgång genom att utveckla och utprova produkter på sin hemmamarknad, för att sedan exportera.

Kersti Hedman, kommunikatör vid RICE ICT, har varit medförfattare till artikeln.



# Scenario: Från silo till samverkan – välfärdstjänster i det smarta hemmet

Claus Popp Larsen

## Dagens ”smarta hem”

Runt sekelskiftet bildade Ericsson och Electrolux ett gemensamt bolag för att satsa på det ”smarta hemmet”. Visionen var att alla skulle kunna övervaka sina hushållsmaskiner, larm, energiförbrukning, hälsa etc. samt även kunna kontrollera utrustning i hemmet och ta del av tjänster som att låta kylskåpet beställa mjölk vid behov. Ericssons hemserver Ebox och Electrolux skärmförsedda kylskåp var grundbultarna i systemet. Satsningen var mycket omtalad men blev aldrig någon framgång och lades ner efter några få år. Orsaken var en kombination av omogen teknik, för dålig bredbandsuppkoppling, brist på vettiga tjänster och ohållbara affärsmodeller. I slutändan blev det för dyrt, och människor var kanske inte redo för ett sådant tekniskifte.

Grundidén var dock helt rätt, och visionen om att på distans kunna övervaka och styra allt i hemmet gäller fortfarande. Skillnaden mot då är att det i dag finns bra och billig teknik, bredband av hög kvalitet och gott om attraktiva tjänster för hemmet. Alla prognoser pekar på att det globala marknadsvärdet för utrustning och tjänster för smarta hem ökar kraftigt de närmsta åren och det finns många olika typer av aktörer som kämpar om konsumenternas gunst. Mest aktiva är såväl små som stora bolag som erbjuder konsumentelektronik, men även aktörer från andra branscher, som larmbolag och elbolag, blandar sig i kampen, och seriösa leverantörer av t.ex. värmepumpar erbjuder möjlighet för fjärrövervakning och fjärrkontroll av sin utrustning.

Det finns två intressanta observationer om man analyserar smarta hem-marknaden i dag:

- Spridningen av offentligt finansierade digitala nytto- och välfärdstjänster i hemmet är mycket begränsad, med undantag för digitala trygghetslarm.
- Det riktigt smarta hemmet är inte här ännu. Dagens lösningar är präglade av vertikal integration och brist på öppenhet. De olika ”smarta lösningarna” i hemmet fungerar inte ihop om de kommer från olika leverantörer och det finns inga bra mekanismer för att dela på varken data eller utrustning.

Kombinationen av dessa två punkter gör att det i dagsläget finns mycket begränsade möjligheter för innovativa, datadrivna välfärdstjänster i hemmet. Följdfrågorna blir då bland annat: hur skapar man förutsättningar för en öppenhet som kan frigöra innovationskraften för tjänster i hemmet, vilka möjligheter kan vi förvänta oss om man lyckas skapa öppenhet i hemmet, hur påverkar det de kommersiella aktörerna, och vilken roll spelar offentliga sektorn i allt detta?

## **Dagens situation samt målbild för digitala omsorgstjänster**

I kommunerna finns det en växande insikt om att digitala omsorgstjänster behövs om man ska kunna erbjuda framtidens äldre samma kvalitet på omsorg som dagens äldre. Många kommuner testar olika typer av digital utrustning i hemmet, som t.ex. digital natttillsyn där tillsyn via kamera ersätter ett eller flera fysiska besök på natten. Just digital natttillsyn är en tacksam tjänst på det sättet att den ekonomiskt kan tjänas in på relativt kort sikt och den är ingen ersättning för personlig kontakt eftersom brukaren ändå sover under själva tillsynen.

För att verkligen digitalisera omsorgen räcker det dock inte med mindre tester av olika digitala tjänster eller eventuell småskalig installation av digital natttillsyn, det kommer att krävas genomgripande tekniska och organisatoriska förändringar i kommunen.

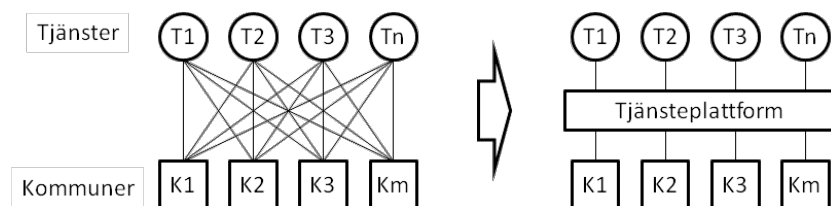
Figur 1 illustrerar hur det fungerar i de flesta kommuner som har börjat testa digitala omsorgstjänster, typiskt i form av digital



nattillsyn. Tjänsteleverantören och kommunen gör tillsammans en integration av tjänsten in i kommunens tekniska system. Integrationen tar kanske två dagar och därefter kan man placera utrustning i hemmet och börja testa. Det är relativt enkelt och de flesta kommuner kan hantera det. Fast när samma tjänsteleverantör går till nästa kommun med exakt samma tjänst krävs ett nytt integrationsarbete på två dagar mot nya kommunens tekniska system eftersom de fungerar olika i alla kommuner. Det är alltså inte skalbart för tjänsteleverantören om den vill nå ut i 290 kommuner. På samma sätt är det inte heller skalbart för kommunen eftersom en ytterligare tjänsteleverantör måste igenom samma integrationsprocess som den första, och det samma gäller även efterföljande tjänsteleverantörer. Tyvärr är det så det fungerar i de flesta av kommunerna i dag.

**Figur 1 Tjänsteplattform för digitala omsorgstjänster**

I dag installerar en kommun typisk en digital omsorgstjänst genom att integrera den direkt mot kommunens tekniska system. Det är inte skalbart i längden för varken kommuner eller tjänsteleverantörer. Om man i stället integrerar mot en enda tjänsteplattform reducerar man mängden av integrationstillfällen från  $m \times n$  till  $m + n$ .



Lösningen för en kommun är att införa en plattform som alla tjänsteleverantörer kan integrera sina tjänster mot. Då behöver kommunen bara göra en integration. Det finns ett mindre antal kommuner som har börjat upphandla och införa olika plattformar för omsorgstjänsterna, men det är fortfarande inte optimalt för tjänsteleverantörerna som ändå måste göra en integration mot varje plattform.

Det som behövs – och som inte finns än – är att man för plattformen definierar tydliga, standardiserade gränssnitt mot kommunen och mot tjänsteleverantören. I så fall behöver såväl kommun som tjänsteleverantör bara göra en integration mot själva plattformen. Då kan alla tjänsteleverantörer enkelt erbjuda sina tjänster till alla kommuner på en gång och alla kommuner kan välja fritt mellan alla

tjänster. Helt så enkelt är det förstås inte, men det är ditåt man måste sträva.

## I det smarta hemmet delar man på infrastruktur och data

Om inte det smarta hemmet är här ännu, vad är då det smarta hemmet? En bra början är att utgå ifrån behovsägarnas snarare än teknikleverantörernas världsbild. Olika grupper av behovsägare som kan ha intresse av välfärdstjänster i hemmet är den boende, det kommunala bostadsbolaget, den kommunala äldreförvaltningen som vill erbjuda omsorgstjänster i hemmet samt landstinget med digitala vårdtjänster. Det finns även andra aktörer, men denna text fokuserar fortsättningsvis på just dessa, med huvudvikt på kommunerna.

Behovsägarna vill ha funktioner som ger nytta, förenklar, effektiviserar och sparar pengar – gärna samtidigt. Det ska vara enkelt att installera, driftsätta och använda tjänster och utrustning. Man vill inte ha många olika system och man vill undvika att hamna i inlåsningsituationer. Olika behovsägare kan prioritera olika typer av krav olika högt och ibland kompromissa, t.ex. att spara pengar på kort sikt genom att acceptera viss inlåsnings.

## Samutnyttjande av infrastruktur och data

För att få färre system och färre tekniska burkar hemma krävs att olika leverantörer börjar samutnyttja utrustning och infrastruktur. En ny pryl ska kunna fungera tillsammans med den befintliga utrustningen i hemmet även om det är olika fabrikat, vilket inte alls är fallet i dag.

Jämför med att man köper en lampa: man vill kunna ansluta lampan till eluttaget och den ska då ge ljus. Man vill inte köpa en lampa med en helt speciell ljuskälla som endast passar den lampan och dessutom vara tvungen att köpa ett tillhörande specialdesignat elnät i hemmet trots att man redan har ett gemensamt elnät. Men i den situationen befinner sig det smarta hemmet i dag.

Utöver att dela på infrastruktur och utrustning vill man kunna dela på den data som det smarta hemmet genererar eller har tillgänglig. Exempelvis kan en rörelsedetektor användas för många olika tillämpningar. Tänk om man även kunde använda rörelsedetektorn

i larmsystemet till att släcka ljuset i ett rum som är tomt eller använda den för att aktivera ledljus till badrummet nattetid. Eller om man kunde använda den till ett larm som informerar om att en virrig äldre anhörig inte har varit i köket under förmiddagen. Som det fungerar i dag måste man ha en rörelsedetektor för varje användningsområde.

Det finns i dag inga bra mekanismer för att dela på varken utrustning och infrastruktur eller data i hemmet. Tekniskt är det mesta möjligt, men hindret ligger snarare i affärsmodellen eller rättare sagt i brist på hållbara affärsmodeller och brist på samverkan mellan olika leverantörer. Det finns aktörer som har kapacitet att kunna dela med sig av data och utrustning. Samtidigt är delandet ett hot mot många av de befintliga aktörerna för smarta hem som bland annat tjänar bra på all den dubblade utrustningen.

Att dela på infrastruktur och utrustning samt att dela på data är egentligen två helt olika mekanismer. Var för sig skulle de kunna innebära ett stort steg mot det smarta hemmet, men tillsammans skulle de ge förutsättningar för verkligt innovativa lösningar i hemmet. Ett system som möjliggör dessa två typer av delande kallas i den fortsatta texten för en ”öppen plattform” för det smarta hemmet.

Utvecklingen går fort, men i dag innebär marknadskrafterna att olika typer av aktörer från olika områden kämpar om konsumenterna och det verkar orealistiskt att en enda aktör eller grupp av aktörer vinner och skapar en de facto standard för en plattform för det smarta hemmet. Det kommer ständigt att bli bättre och enklare för användaren, men det kommer ändå att finnas fragmenterade lösningar som inte fungerar ihop.

## **Scenario 1: Samverkan mellan organisationer runt öppna tjänsteplattformar**

*Teija har bott i samma hyresrätt sitt halva liv nära skogen med vacker utsikt mot en liten sjö och nära två av barnbarnen. Hon älskar sin lägenhet och har ett rikt socialt liv. Teijas man gick bort för 15 år sedan efter ett längre sjukdomsförlopp där han till slut var tvungen att flytta till ett äldreboende. Då lovade Teija sig själv att hon aldrig skulle hamna i samma situation, men nu har hon börjat bli till åren och hon börjar glömma saker. Som tur är kunde hyresvärden tillsammans med det lokala elbolaget för ett par år sedan erbjuda tjänstepaketet ”digital*

assistent” där en stilig ung man kom och installerade massor med dolda sensorer i lägenheten. Installationen är förberedd så den kan utväxla data med andra system. Spis, kaffemaskin och strykjärn stängs av när sensorerna känner av att ingen är hemma. Och när Teija lämnar lägenheten är det en röst som informerar om att ett fönster är öppet. Dessutom säger samma röst att dörren är låst när hon har låst dörren. Det har gjort att Teija nästan har slutat oroa sig för om hon har glömt något viktigt.

Teija son Rufus har föreslagit att man kanske borde överväga hemtjänst, men det tvårvägrar Teija. Rufus har då varit på kommunen med sin oro, men de lugnade honom och sa att det nu finns ett tjänstepaket ”Anhörig+” som kan ge såväl Teija som anhöriga extra trygghet. En automatisk biståndsbedömning visade dessutom att paketet inte bara är gratis för Teija utan att en anhörig dessutom får en liten peng för att ta hand om Teija. Rufus förstod inte hur det gick ihop, men kommunhandläggaren förklarade att kommunen sparar betydligt mer på detta erbjudande än vad det skulle kosta att skicka ut hemtjänsten. Teija gick med på ”Anhörig+”-paketet som innehåller en diskret klocka som dessutom har GPS-funktion och tvåvägskommunikation. Teija kan närsomhelst trycka på anhörigknappen på klockan, och om inte Rufus svarar går det ett larm till en lokal larmcentral oavsett var i EU Teija befinner sig. Under den automatiska biståndsbedömningen detekterade systemet dessutom att Teijas lägenhet är utrustad med en full sensoruppsättning för välfärdstjänster. Eftersom kommunen har avtal med hyresvärden och elbolaget kopplades data från olika av dessa sensorer in i ”Anhörig+”-paketet för att ge mer exakt information om Teijas aktiviteter.

## Vertikala strukturer bromsar marknaden

Man kan alltså betrakta vertikala strukturer (silos, stuprör, kärt barn har många namn) som en broms för utvecklingen inom smarta hem, eftersom de inte möjliggör delande av varken infrastruktur eller data. Utmaningen är att montera ner de vertikala strukturerna för att få till samverkan mellan dessa. En lösning kan vara att en helt ny typ av aktör kommer in på marknaden och erbjuder en plattform som alla kan få använda och där det är enkelt att koppla in kringutrustning och tjänster. Det skulle alltså vara en disruptiv lösning som

man kan likna med situationen 2007 då Apple släppte sin Iphone, vilket i sin tur påverkade otroligt många vertikala strukturer såsom marknaderna för billiga kameror, mobila spelplattformar, digitala kalendrar mm.

Som ett alternativ till att vänta på att marknaden ska lösa problemet är det på kort sikt mer sannolikt att behovsägare genom t.ex. en sammanslutning av bostadsbolag, kommuner eller landsting inom sina respektive områden kan forcera fram en gemensam plattform för tjänster i hemmet genom aktiv efterfrågan.

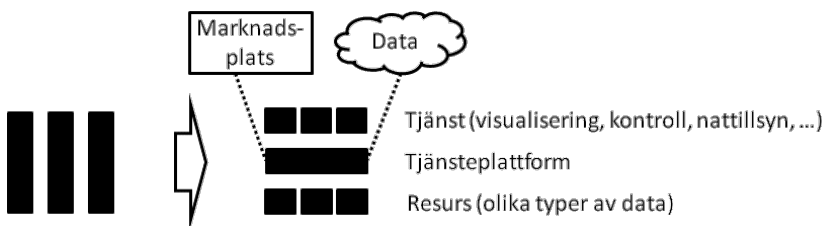
### **Affärsmodeller och aktörsroller i smarta hemmet**

När man börjar nermontera befintliga vertikala strukturer och börjar dela på saker för att på ett nytt sätt förbättra processer och flöden förändrar man hela systemet. Denna horisontalisering kräver nya tekniklösningar, men framförallt behövs nya sätt att samverka mellan och inom de olika aktörerna med tydliga regler för vem som gör och ansvarar för vad. Detta gäller såväl teknikleverantörer som behovsägarna som ska använda tekniken. I resan mot ökat horisontalisering blir det alltså nya affärs- och samverkansmodeller som är det primära och tekniken blir ett verktyg för att nå dit.

Man kan med fördel försöka förstå situationen genom att identifiera olika horisontella lager och jämföra med dagens delningsekonomiska modeller. Inom delningsekonomin används en digital plattform för att möjliggöra själva delningen av olika typer av resurser och för att kunna leverera olika typer av tjänster. Plattformsägaren har tydliga regler och gränssnitt för hur man kan lägga till såväl resurser som tjänster och fungerar dessutom som växel mellan olika resurser, tjänster och konsumenter. Plattformsägaren måste även tillhandahålla någon typ av marknadsplats (allt från en lista över olika tjänster till en app store) för att underlätta för tjänsteleverantörer och konsumenter.

**Figur 2 Delandet av data i smarta hemmet**

Om man nedmonterar vertikala strukturer och börjar dela på resurser och funktioner ändras rollen för de inblandade aktörerna, båda leverantörer och behovsägare. I en vertikal struktur finns alla funktioner på plats inom en vertikal aktör. I en horisontell struktur delar man på funktioner vilket är mer utmanande men potentiellt mer givande.



Normalt jobbar man med ändliga resurser inom delningsekonomin (jämför med en bil med chaufför för Uber eller en lägenhet för Airbnb). Data är en oändlig resurs som kan återanvändas igen och igen, men samma mekanismer kan användas för att dela på data. En tjänst i Uber är transport från A till B medan en tjänst i Airbnb är en övernattnings. För data och utrustning i hemmet kan tjänsten vara visualisering av energiförbrukning, kontroll av elektroniska lås, digitalt nattillsyn eller något helt annat. Uber och Airbnb äger inga egna resurser och de utför inte tjänster mot slutanvändare. Det ”enda” som de har, och tillgängliggör, är en digital tjänsteplattform där de applicerar en delningsekonomisk affärsmodell och de tillhandahåller en marknadsplats. Trots detta har de på kort tid växt upp som en betydande spelare inom taxi- och hotellbranschen världen över.

Även om vi inte använder Uber och Airbnb använder vi liknande delade tjänsteplattformar dagligen. Smartphones, Blocket, MasterCard, Hotels.com, Expedia, Spotify är bara ett fåtal framgångsrika exempel på detta. Modellen i figur 2 kan utökas med flera lager och funktioner och man kan separera lager och funktioner på olika sätt, men om man ska dela på något i en multi-aktörs miljö hamnar man alltid i en modell som påminner om figur 2, och det smarta hemmet är inget undantag.

För en öppen tjänsteplattform i hemmet där man vill dela på infrastruktur och data ska det alltså vara enkelt att lägga till och byta ut kringutrustning från olika leverantörer. Dessa är för hemmet

typiskt sensorer som mäter t.ex. temperatur, elförbrukning, rörelse eller luftfuktighet, eller aktuatorer (ställdon) som t.ex. en strömbrytare eller ett reglage för en persienn eller en värmepump. Man vill även kunna lägga till och byta ut tjänster från olika tjänsteleverantörer och man vill kunna byta till en plattform från en annan leverantör. För att det ska vara tekniskt möjligt i en multi-aktörmiljö krävs som minimum standardiserade gränssnitt mellan alla delar man vill ska vara utbytbara, och det inkluderar även gränssnitt mot data och tjänsteleverantörer.

Men även om plattformsägaren endast följer öppna standarder och även säkrar interoperabilitet är det inte säkert att man har en så kallad öppen plattform. Ultimativt är det plattformsägarens affärsmodell som dikterar graden av öppenhet. Plattformsägaren kan oavsett anledning bestämma att en aktör inte får erbjuda sin tjänst eller sensor över plattformen trots att dessa följer alla nödvändiga tekniska standarder. För den som handlar upp en plattformsägare och önskar en öppen plattform är det alltså viktigt att explicit kräva detta.

## Olika betydelser av ”öppet”

Begrepp som öppenhet, öppen källkod, öppna data och öppen plattform används ofta i debatten, ibland på ett lite diffust sätt. Men vad betyder egentligen de olika begreppen? Det finns många olika definitioner och betydelsen kan variera beroende på typ av aktör. Återigen kan det vara konstruktivt att differentiera mellan behovsägarnas och teknikleverantörernas perspektiv.

## Öppenhet och öppen plattform

För en teknikleverantör betyder ”öppet” ofta att man följer befintliga standarder och undviker proprietära lösningar. Detta är absolut ett stort och nödvändigt steg mot öppenhet. För en behovsägare handlar öppenhet dock även om att man kan byta ut komponenter och inte hamna i en inlåsningsituation, vilket är bredare än att alla standarder följs och att det finns interoperabilitet.

En plattformsleverantör kan följa standarder på alla ställen där man kan koppla in sensorer eller tjänster, men om den leverantören

av någon anledning inte vill eller kan låta en tredjepart leverera tjänster på plattformen är det inte öppet. Trots att man följer alla standarder gör man ett slutet system som en del av sin affärsmodell. Öppenhet för behovsägare betyder alltså typiskt möjligheten att på ett enkelt sätt kunna lägga till eller byta utrustning eller tjänst från tredjepartsleverantör. På samma sätt avser öppen plattform att det finns mekanismer för att åstadkomma denna öppenhet.

## Öppen källkod

Open source eller öppen källkod är programkod som kan användas och modifieras av vem som helst. Det finns många fördelar med öppen källkod, men det ska dock inte förväxlas med en öppen plattform. En öppen plattform kan innehålla helt proprietär kod; det viktiga är just att alla gränssnitt mot plattformen är väldefinierade. På samma sätt finns det ingen garanti för att en plattform byggt på öppen källkod kan leda till ovan definierade öppenhet.

## Öppna data

Med öppna data avses digital information som är fritt tillgänglig utan inskränkningar i form av t.ex. upphovsrätt och patent. Allt fler länder och städer tillgängliggör öppen data genom en webbsida, det kan vara data som trafikinformation, dagistider, geodata etc. Öppna data är fritt att använda för vem som helst utan restriktioner.

Öppna data och öppna tjänsteplattformar är inte samma sak, däremot kan öppna data vara en delmängd av en öppen tjänsteplattform. Öppna data innebär just att man delar på data, och här saknar det relevans att dela på infrastruktur för datainsamlingen eftersom data kommer från många helt olika källor. En öppen tjänsteplattform, där man delar på infrastruktur, kan mycket väl innehålla öppna data men den kan även innehålla data för vilken det finns restriktioner för tillgång och användande. För öppna data finns i dag inte ett enda gränssnitt mot data och oftast har varje datakälla ett eget gränssnitt. I en öppen tjänsteplattform bör det däremot finnas ett eller ett fåtal väldefinierade gränssnitt mot all tillgänglig data.



## Restriktioner i öppenheten

Data i hemmiljö kan ofta kopplas till en individ och faller i så fall under kategorin personuppgifter, som regleras genom olika lagar. Även data som inte direkt kan kopplas till en specifik individ, som vattenförbrukning för hushållet, kan vara känslig information. Om den typen av förbrukning publiceras öppet i realtid gör man det enkelt för tjuven. Data i hemmiljö kan alltså inte vara helt öppen, det måste finnas restriktioner för vem som kommer åt data och hur data användas.

Data eller tillgång till data i hemmet har ett värde som i en multiaktörmiljö med en öppen tjänsteplattform måste kvantifieras. Ta exemplet ovan med en rörelsedetektor. Om ett larmbolag har installerat rörelsedetektorn och en annan tjänsteleverantör vill få tillgång till rörelsedata för att kunna tillhandahålla ett passivitetslarm åt kommunen eller ledljus åt den boende måste larmbolaget ersättas för såväl den fysiska installationen men även för drift och support av sensorn. Dessutom måste plattformsägaren ersättas för att tillhandahålla plattformen och eventuellt integrera sensorn in i plattformen.

Huvudpoängen är att det måste finnas restriktioner för tillgång till data som är känslig från ett integritetsperspektiv eller som har ett ekonomiskt värde.

## Scenario 2: Innovativa tjänster genom datautbyte mellan organisationer

*En vacker höstdag ett år senare plingar det till på Rufus telefon. Rufus ser att meddelandet kommer från Teijas anhörigtjänst. Det är ett larm som informerar om att det inte har detekterats någon vattenförbrukning på 12 timmar i Teijas lägenhet, inga lampor har tänts eller släckts under den tiden, men det har varit någon typ av aktivitet vid ytterdörren. Rufus blir bekymrat men vet att hans mamma är lite snål och ibland använder utedasset och dricker vatten från brunnen. Med ett klick på telefonen öppnar han positioneringsläget, och han ser på kartan att Teija är i skogen bakom huset och att hon rör på sig. Rufus lugnar ner sig, det har hänt förut och han vill inte ringa mamma, för hon gillar inte att bli störd när hon är ute i naturen.*

*Sent på eftermiddagen är Teija kvar i skogen och plockar svamp och ser en samling svart trumpetsvamp, hennes favorit. Sällsynt som den är så långt norrut går hon resolut mot svamparna för att plocka dem och ser inte grenen under mossan. Teija faller olyckligt och känner direkt att något är helt fel med benet. Hon ringer upp Rufus genom ett tryck på anhörigknappen på sin klocka. Rufus förstår att något är fel eftersom hans mamma ytterst sällan använder den funktionen och han svarar direkt. Teija är irriterad över sin situation men i övrigt vid gott mod. Tillsammans ringer de till kommunens trygghetscentral som direkt kopplar in räddningstjänsten, som i sin tur bedömer situationen. Räddningstjänsten ser Teijas exakta position och lovar att skicka en bemanad ambulans. Eftersom hon befinner sig långt från stationen skickar de även en drönare med en värmefilt, en uppblåsbar stabiliserings-skena och en energidryck.*

*Teija gissar att hon måste stanna på sjukhuset minst en dag så hon skickar via klockan ett röstmeddelande till sin digitala assistent om att hon är ”bortrest”. Det gör bland annat att elbolaget får använda hennes energilager, ett stort batteri i klädkammaren, för att jämna ut lasten i nätet och de får även sänka temperaturen ner till 12 grader i hennes lägenhet om det behövs. Hon tjänar inte så mycket på det, men det känns alltid bra att kunna vara till nytta.*

## Plattformsägarens roll

Även om det kan finnas restriktioner för vem som kommer åt data genom en öppen tjänsteplattform är principen att det ska vara möjligt för vilken tjänsteleverantör som helst att komma åt vilken data som helst, men endast om man får tillstånd till detta. Detta leder till en principiell diskussion om vem som äger data i hemmet och initialt kommer det sannolikt att finnas skilda uppfattningar om ägandet bland de olika aktörerna.

I den rena modellen äger plattformsägaren inga resurser och erbjuder inga tjänster, och de olika funktionerna och ansvarsområdena är lik rollen som illustreras i figur 2. Det kan dock vara så att man åtminstone initialt får acceptera att plattformsägaren erbjuder ett antal grundtjänster för att få ekonomisk hållbarhet i sitt erbjudande. Detta är i så fall enligt överenskommelse med den upphandlande aktören.

Eftersom plattformägaren är ett extra lager mellan tjänsteleverantör och kund tillkommer en extra kostnad jämfört med den vertikala modellen. Ett av syftena med en plattform är att man kan dela på infrastruktur och data och därmed spara pengar. Det krävs dock att ett visst antal tjänster och att kunder ansluter sig innan det blir lönsamt för plattformägaren och även för behovägaren. Hur många kunder och tjänster som krävs beror på många olika faktorer, men en viss grad av storskalighet är nödvändig.

Det finns många aktörer på marknaden i dag som potentiellt har den tekniska och organisatoriska kapaciteten att erbjuda en öppen tjänsteplattform i stor skala. Det gäller i princip alla de aktörer som i dag har utrustning placerat hos många slutanvändare och som även har en relation till dem. Det gäller elbolag, larmbolag, teleoperatörer och kommunikationsoperatörer i stadsnät, och det finns även andra typer av aktörer.

## Behovsägarens roll

Det finns i dag inga kommersiella öppna tjänsteplattformar för tjänster i hemmet som enkelt låter tredjepart leverera tjänster över plattformen. Däremot finns det många projekt och piloter som involverar mer eller mindre öppna plattformar, primärt med kommunala bostadsbolag eller kommunala äldreförvaltningar som behovsägare. De flesta av dessa aktiviteter – som nästan alla liknande tidigare aktiviteter – kommer att avslutas eller sluta att utvecklas när projektet avslutas, primärt för att det inte finns en hållbar affärsmodell och en övergripande struktur för att kunna föra projektresultaten vidare.

Det är viktigt att behovsägaren (typiskt kommun, landsting, fastighetsägare) förstår vikten av att införa en tjänsteplattform för att undvika att hamna i situationen som figur 1 illustrerar, nämligen att det är ohållbart i längden att införa parallella, separata system för enskilda tjänster. Om man väljer en sluten plattform av kortsiktiga ekonomiska eller praktiska skäl måste man åtminstone förstå vilka konsekvenser det kan leda till i form av inlåsning, brist på tjänsteinnovation, etc.

Behovsägaren måste ställa rätt krav i upphandlingen av ett nytt system. Om en behovsägare vill ha öppenhet i form av möjligheter

för att koppla in en ny tjänsteleverantör måste det tydligt framgå vad man menar med öppenheten. Annars riskerar man att hamna i en lösning som är teknisk öppen, men där leverantörens affärsmodell försvårar för att lägga till tredjepartsleverantör.

### **Tekniken kan initiera organisationsförändringar**

En kommun är organiserad i vertikaler, och ju större en kommun är ju mer utpräglat blir detta. När väl en kommun (eller i princip vilken annan organisation som helst) börjar dela på infrastruktur och data över förvaltningsgränserna måste man även internt börja jobba på ett mer horisontellt sätt för att kunna dra full nytta av de tekniska möjligheter som delningen erbjuder. Det kan mycket väl vara så att införandet av en öppen tjänsteplattform påskyndar digitaliseringsprocessen som kommer att drabba nästan alla organisationer. Det är plötsligt inte införandet av tekniken och de konkreta problem som tekniken löser som är det viktiga; utan det är att förstå hur man måste organisera sig för att kunna använda tekniken på ett ännu mer effektivt sätt.

Ta exemplet med digital natttillsyn där kommunen i stället för att köra runt till brukarna på natten kan göra tillsynen från en dator eller en smartphone. Den tjänsten frigör personal som då ska arbeta någon annanstans inom organisationen. Nästa steg kan vara att flera kommuner delar på natttillsyn eftersom den funktionen kanske inte behövs lokalt. Ännu längre framme i tiden kanske en maskin med hjälp av artificiell intelligens hanterar natttillsynen, och det troligen bättre än människor.

### **Behovet av nationell samordning**

Det finns ingen behovsägare, oavsett om det är en kommun, ett landsting, ett kommunalt bostadsbolag eller någon annan, som kan göra resan själv på ett effektivt sätt. Det måste samordnas mellan grupper av behovsägare regionalt och nationellt, och det måste samordnas i dialog med leverantörerna. Det finns redan samordningsaktiviteter i dag inom exempelvis SKL och SABO, men mycket mer krävs.

I det fall behovsägarna inte driver på en utveckling mot öppna plattformar kommer leverantörerna ändå att samla sig om plattformar

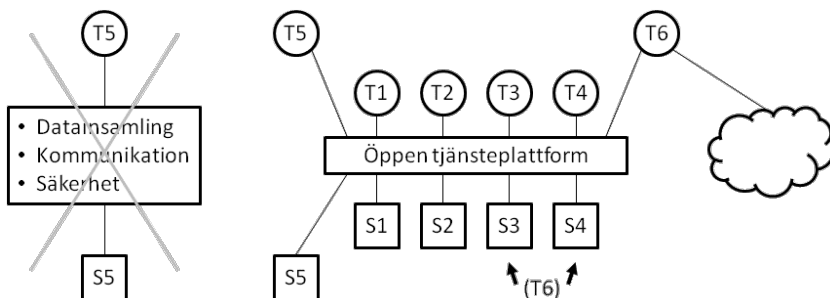
för att förenkla sin egen utrustning av tjänster i stor skala. Det kommer att leda till bättre, billigare och enklare tjänster, men det finns en stor risk för att behovsägarna i så fall hamnar i slutna lösningar med följder som inlåsnings, fragmenterad marknad och brist på möjligheten att dela på data och därmed de riktigt innovativa tjänsterna. Ju tidigare en nationell samordning initieras, ju högre är sannolikheten för att det blir bra. Det kan paradoxalt nog vara en fördel att det finns brist på offentligt finansierade digitala välfärdstjänster i hemmet, eftersom det ännu inte finns teknikleverantörer som styr marknadsutvecklingen.

Det pågår en enorm utveckling inom internet of things i en mängd olika intresseorganisationer och standardiseringsorgan. En nationell samordning måste förhålla sig till denna utveckling. Det är omöjligt för någon att välja helt rätt teknologi eftersom ingen riktigt vet vart utvecklingen leder oss, men det får inte vara ett hinder för att påbörja samordningen. I stället får man försöka göra ett så framtidssäkert ramverk som möjligt och acceptera att man ibland får byta ut vissa komponenter.

### **Tjänsteleverantörens roll**

En öppen tjänsteplattform i hemmet sänker tröskeln för nya, speciellt små, aktörer att komma in på marknaden. I stället för att tillhandahålla sensor, datainsamling, säkerhetsmekanismer, kommunikationssystem och tjänst räcker det med en av plattformsägaren godkänd sensor samt tjänsten själv. Datainsamling, kommunikation och säkerhetsmekanismer är inbyggda i tjänsteplattformen. Utöver att det blir betydligt enklare att addera en ny tjänst minskar miljö- och klimatbelastning genom att dela på utrustning. Situationen är illustrerad i figur 3 där T5 representerar den nya tjänsten och S5 den tillhörande sensorn.

**Figur 3** Genom att dela på infrastruktur och data sänks tröskeln betydligt för nya tjänsteleverantörer att komma in på marknaden



En öppen tjänsteplattform kan även förenkla för aktörer som vill få tillgång till data i hemmet men som inte levererar en tjänst tillbaka till hemmet. Om en forskargrupp exempelvis vill göra långtidsstudier som korrelerar inomhusklimatet med olika sjukdomar (T6 i figur 3) för en stor population kan den boende låta forskargruppen få tillgång till de sensorer i hemmet som mäter olika typer av miljöindikatorer som temperatur, luftfuktighet, olika koncentrationer av gas samt partiklar (S3 och S4). Om inte den boende redan har en partikelmätare i hemmet erbjuds den en sådan av forskargruppen som vet vilka sensorer som passar in. Samtidigt låtar den boende forskargruppen ta del av sin journalinformation som finns på ett helt annat ställe (i molnet). Nästa steg blir att den boende kan få en varning om man befinner sig i en riskzon.

Det finns många andra exempel på innovativa tjänster, som t.ex. att försäkringsbolaget erbjuder lägre premie mot att man delar med sig av data från vattenläckage- och fuktmätare i realtid, eller att elnätsbolaget tillfälligt får stänga av kyl och frys för att reducera toppbelastningarna i elnätet.

De flesta tjänster som man kan föreställa sig går att implementera med dagens teknologi, men de är för dyra att erbjuda eftersom varje tjänsteleverantör måste tillhandahålla en totallösning. Om det hade funnits en öppen tjänsteplattform i hemmet skulle det vara enkelt att koppla in en ny sensor och godkänna en ny tjänsteleverantör som mottagare av specifik data. Genom att göra det enkelt och billigt att addera nya sensorer samt dela på data frigör man innovationskraften hos tusentals och åter tusentals av kreativa utvecklare.

### Scenario 3: Potentiella nyttan med öppna tjänsteplattformar

Leela är affärsutvecklare på äldreförvaltningen i Skellefteå storkommun. Hon har varit medarrangör av en nyss avslutad svensk konferens om välfärdstjänster med deltagare från alla Sveriges fem län och de flesta av de 102 kommunerna, och mer än 400 företag var även på plats från stora delar av världen. Parallellt med föredragen var det en plugfest där mängder med olika tjänsteleverantörer och tjänsteplattformar testade interoperabilitet enligt de skandinaviska standarder och guidelines som Leela har varit med i att driva igenom.

Eftersom Skellefteå sedan ett par år tillbaka är bland de första städerna där kommunens förvaltningar och bolag konsekvent endast upphandlar digitala invånartjänster som fungerar på öppna tjänsteplattformar fick Leela själv glänsa på konferensen. Hon berättade i sin keynote att det hade börjat med sänkta kostnader för vård och omsorg trots flera äldre och ett vikande skatteunderlag, och sen hade det snabbt spridit sig till alla andra delar av kommunen. Dessutom var invånarna generellt betydligt mer nöjda än för tio år sedan. Som en oväntad sideeffekt hade Skellefteå blivit ett europeiskt kraftcenter för både tjänste- och plattformsutvecklare som använde hela kommunen som en storskalig testbädd för välfärdstjänster. Leela gav exempel på hur andra städer, primärt i Skandinavien men även så långt bort som Nigeria, hade kopierat konceptet från Skellefteå.

Det som upptar Leela mest just nu är dock att hon på konferensen träffade ett litet bolag från Estland som just då certifierade sin tjänst för dementa, PreCog. Med hjälp av artificiell intelligens och input från ett antal sensorer i bostaden förutspår tjänsten efter en inkörningsperiod på en månad vad en person ska göra härnäst, och kan då guida eller varna med ljus och ljud om personen t.ex. blir förvirrad. Tester hade visat att de dementa blev över 100 procent bättre på att ta rätt medicin på rätt tid och över 70 procent bättre på att äta tillräckligt med mat. Leelas granne Teija testade tjänsten och den hade flera gånger varnat henne om att inte lägga sina glasögon i kylskåpet.

Leela tänker föreslå för sin chef att lägga in PreCog på kommunens digitala marknadsplats för invånarna. Eftersom PreCog precis har certifierats vet hon att det bör fungera tillsammans med bostadsbolagets, elbolagets och kommunens tjänsteplattformar och verksamhetssystem. Dock kan Leela se för sig att SKL etiska kommitté kommer att ha åsikter

*om integritetsaspekterna, men de brukar ge ett uttalande på under en månad.*

*Men allt det kan vänta till i morgon. Leela ser på sin telefon att brandlarmet hemma nyss har aktiverats och kylskåpet har skickat en varning om högt CO<sub>2</sub>-fotavtryck. Det betyder troligen att mannen håller på att flambera oxfilé åt henne – dags att åka hem!*

## Sammanfattning

Öppna lösningar är grunden för en hållbar digitalisering i kommuner och regioner. För att genom datadriven innovation möjliggöra en flora av digitala välfärdstjänster i hemmet behövs mekanismer för att kunna dela på infrastruktur, så att det blir enklare att koppla in många nya sensorer eller datakällor och det behövs mekanismer för att kunna dela på data från sensorerna. Dessa delningsmekanismer är grunden för en öppen tjänsteplattform.

Offentliga aktörer kan forcera utvecklingen mot en öppen tjänsteplattform genom att ställa rätt krav i sina upphandlingar, som exempelvis rätt krav på öppenhet. För att få till en enhetlig lösning krävs dock nationell samordning bland såväl behovsägare som leverantörer. Tekniken finns – det som saknas är förståelse, kunskap och fungerade affärsmodeller för öppna lösningar.

När en behovsägare (kommun, landsting, kommunalt bostadsbolag eller annan aktör med intressen i hemmet) börjar driftsätta en öppen tjänsteplattform och de tillhörande tjänsterna kommer det att påverka sättet på vilket man organiserar sig. Såväl teknik som arbetsätt förflyttar sig från en vertikal till en horisontell struktur. Man kan betrakta införandet av en öppen tjänsteplattform som början på ett digitaliseringsäventyr där ingen vet hur det kommer att sluta.



# Scenario: Digitaliseringens möjligheter för utbildning och livslångt lärande

Carl Heath

I detta kapitel beskrivs ett scenario för hur utbildningslandskapet skulle kunna se ut om ett antal år. Scenariot beskriver ett skede där stat, kommun, näringsliv och civilsamhälle fattat beslut och vidtagit åtgärder i sina verksamheter och ledningar som handlar om att dra nytta av digitaliseringens möjligheter, samtidigt som de beaktar problematiska aspekter av digitaliseringen. Kapitlet avslutas med ett antal förslag och rekommendationer vilka utgör förutsättningar för att gå i den riktning scenariot pekar mot. För att sätta scenariot i en kontext inleds kapitlet med en kortfattad återkoppling till dagens tillstånd för digitaliseringen av utbildningslandskapet.

## Decennier av digitalisering

Utbildningslandskapet, från förskola till vuxenutbildning och högre utbildning, har digitaliserats under decennier. Mer under vissa perioder än andra. Det gäller vidareutbildning, uppdragsutbildning och kursverksamhet såväl i näringslivet som i det civila samhället. Stora delar av denna resa beskrivs i Digitaliseringskommissionens delbetänkande *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår* (SOU 2014:13).

Digitaliseringen är som bekant en bred förändringsprocess och kan inbegripa väldigt många olika saker. Som pedagogikprofessor Jonas Linderoth<sup>1</sup> påpekar kan digitaliseringen i någon mån liknas

---

<sup>1</sup> Linderoth, Jonas (kommer att publiceras i tryck 2016). Lärarens återkomst – från förvirring till upprättelse. Natur & Kultur.

vid elektrifieringen. Självklart har elektrifieringen påverkat precis allt det vi företar oss, elektricitet är en förutsättning för i princip allt vi gör i dag. Samtidigt för vi inte en diskussion om vikten av elektricitet, utan vi tar den för given. Den är en självklarhet i ett modernt, hållbart samhälle. Ingen skulle drömma om att i dag föreslå någon form av verksamhet utan att den försörjs med elektricitet. Skola utan elektricitet? Hem? Arbetsplats? Transporter? Frågan låter absurd. Men för drygt hundra år sedan var den tvärt om rimlig. Skälet var givetvis att samhället då genomgick en transformation från en tid upplyst av gas, fotogen och stearin, till en tid av glödlampor, neon och sedermera LED. Från lokalt producerad vattenkraft till nationella, och internationella, elnät.

På samma sätt kan vi i dag tänka om digitaliseringen. Vi står mitt uppe i en kraftig digitalisering av samhället och därigenom också av utbildningslandskapet, och då är det självklart att föra en debatt och diskussion om den. Initialt tog sig debatten om utbildningens digitalisering mest formen av varför-frågor. Varför ska vi digitalisera utbildning? Varför är det meningsfullt? Gradvis, och i takt med att allt fler verksamheter med högre fart genomgår en bred digitalisering, tas den allt mer för givet, och frågornas karaktär har kommit att ändras till förmån för hur-frågor. Hur ska vi bäst göra? Hur undviker vi misstag? Hur lär vi av varandra? Och så vidare.

## Digitaliseringen är många olika saker

Diskussionen om digitaliseringen av utbildningslandskapet riskerar att föras på en allt för generell nivå. It beskrivs som verktyg för att uppnå skolans mål och digitaliseringen diskuteras som en transformerande kraft för att förändra undervisning och lärande i grunden. Dessa beskrivningar konkretiseras dock alltför sällan vilket gör det svårt att få fixpunkter för konkret förändringsarbete. För att undvika detta är det därför rimligt att bryta ner digitaliseringen i mindre, mer hanterbara och meningsfulla, beståndsdelar och perspektiv. Ett sätt att göra detta på är att skilja på:

- digitaliseringen av processer för att organisera utbildning
- digitaliseringen av undervisning och lärprocesser samt
- digitaliseringen av den enskilda elevens eller studentens egen miljö.

Genom att bryta ner frågan om utbildningslandskapets digitalisering i dessa perspektiv blir det lättare att förhålla sig till såväl dess möjligheter som utmaningar, vilket också ger bättre förutsättningar för att beskriva innebörden av digitaliseringens effekter. Dessa perspektiv kommer också att återfinnas i scenariobeskrivningen.

### **Skolans digitala organisering**

Som övrig offentlig verksamhet har grund- och gymnasieskolan gradvis utvecklat sin organisation genom olika former av digitalisering. Där det visar sig finnas utrymme för effektivisering av skolans organisation har digitaliseringen varit som tydligast, och pågått under lång tid. Bland tjänster som tidigt digitaliserades i utbildningssektorn var olika former av administrativa system för elevhantering och ekonomi. Skolan var också relativt tidigt ute avseende digitala beslutsstöd. Ett exempel inom det området gäller antagning till gymnasieskolan, som varit en till stora merparten digitaliserad verksamhet sedan början av 1990-talet, då gamla kartotek och mapps-system ersattes av algoritmer och databaser. De senaste åren har allt fler delar av skolans organisation kommit att digitaliseras. Från individuella utvecklingsplaner till system för att hantera det kommunala informationsansvaret, administrera frånvaro, interkommunala ersättningar och så vidare. Denna del av skolans digitalisering diskuteras sällan i samma omfattning som de mer elevnära verksamheterna, men påverkar skolans förutsättningar att bedriva en god verksamhet. Även om området utvecklats och allt mer verksamhet digitaliserats är det inte alltid helt smärtfritt för många skolhuvudmän. Utmaningar avseende såväl upphandling av system, systemens användbarhet, löpande utveckling, integration mellan system, avsaknad av standarder, och svårigheter i att genomföra lokala anpassningar hör till de vanligare utmaningarna.

### **Digitalisering av undervisning**

Undervisning digitaliserades inte i högre utsträckning förrän kostnaden för tillräckligt bra datorer för elever gått ner så pass att det fanns en ekonomisk rimlighet i att tillhandahålla en dator till varje elev. Med digitalisering av undervisning menas i detta sammanhang

graden av, samt vilken sorts verktyg, material och metoder som används för att bedriva undervisning. Man kan i sammanhanget skilja på digitalisering av undervisningens form, från digitaliseringen av undervisningens innehåll. Den största delen av undervisningens digitalisering har kommit att handla om att förändra skolans form – införandet av digitala metoder och verktyg i undervisningen. I mindre grad har skolan ägnat tid åt innehållet, det vill säga att föra in kunskaper kopplade till digitalisering, så som programmering, digital samhällskunskap eller kunskaper i att skapa med it som material. Detta senare område har dock de senaste åren kommit att få ett allt större utrymme såväl i debatten om skolan, som i förslag på förändringar genom det pågående arbetet med skolans it-strategier.

Hos de flesta skolhuvudmän har lärare haft tillgång till digitala verktyg, såväl datorer som mjukvara, under längre tid än elever. Det är först under de senaste tio åren som elever i högre grad fått motsvarande tillgång. Skälen till detta är flera, men kan troligtvis tillskrivas en kombination av att kostnader för digitala verktyg har gått ner, samtidigt som tillgången till digitala pedagogiska material och tillgången till internet har ökat. Vad effekterna av digitaliseringen av undervisning innebär för elevers och studenters lärande är en pågående diskussion, som inte är entydig (se exempelvis Hattie, 2008). Några mer generella mönster har dock framträtt. Bland de viktigare hör exempelvis att införande av teknik, datorer och mjukvara i skolan inte bidrar till skolans pedagogiska verksamhet såvida de som använder tekniken inte har haft möjlighet att utveckla kunskap om dess användning i en pedagogisk kontext. Kontinuerlig fortbildning är en förutsättning. Ett systematiskt kvalitetsarbete i vilket det generella skolutvecklingsarbetet är integrerat med digitaliseringen är också centralt för utvecklingen av en digitaliserad undervisning i utbildningslandskapet.

På senare år har digitaliseringen av undervisning, kurser och program inom högre utbildning kommit att utvecklas och diskuteras än mer, särskilt genom utvecklingen inom området Massive Open Online Courses – MOOCs. Med bred tillgång till internet och förbättrade internetbaserade plattformar har utvecklingen av kurser för tiotusentals samtida studenter, från världens alla hörn, skapats. Detta i sin tur har lett vidare till en större diskussion runt om i världen just kring frågorna om hur högre utbildnings bäst organiseras och bedrivs. Hur ska högre utbildning bedrivas? Hur inte-

greras teknikanvändningen? Vad innebär de nya förutsättningarna och möjligheterna för distansundervisning? Också inom dessa frågor är diskussionen i full gång, ofta med svar som inte på något sätt är entydiga.

En del av digitaliseringen av undervisning handlar om tillgänglighöjandet av digitala läromedel och material. I dag finns det en rik flora av digitala läromedel från förskola till vuxenutbildning. Det finns erbjudanden som omfattar hela skolformer, med ett brett utbud av innehåll, till företag och organisationer som specialiserar sig på att tillhandahålla en digital tjänst eller produkt för en mycket specifik tillämpning, så som stöd för enskilda experiment, laborationer eller lektioner. Det finns material och tjänster som säljs med samma eller liknande affärsmodeller som tidigare läromedel sålts på, och det finns de som funnit helt nya affärsmodeller för sin verksamhet när digitaliseringen förändrar distribution och relationen till användaren. Det har också uppstått en omfattande mängd öppna utbildningsresurser inom alla former av utbildning (Open Educational Resources, OER), som genom licensieringsformer som Creative Commons<sup>2</sup> med flera tillhandahåller läromedel utan kostnad för användaren. Digitaliseringen av läromedel har också inneburit utveckling av läromedel baserat på andra digitala mediettryck, så som film, interaktiva berättelser och spel.

## Elevernas egna digitala miljö

En tredje aspekt av utbildningslandskapets digitalisering handlar om den digitalisering som de som befinner sig i utbildningssystemet genomgått under samma period. I dag har merparten av alla elever från tio år och uppåt tillgång till en dator i fickan, en mobiltelefon. Tidigare i skolans historia var teknik något som tillhandahölls. Men i takt med utvecklingen, de minskade kostnaderna och internet, har personlig teknik kommit att spela en allt större roll i utbildningslandskapet. Sedan en merpart av barn och unga har tillgång till egna mobiltelefoner i grund- och gymnasieskola har diskussionen varit livaktigt rörande dess vara eller inte. Debatten kring den egna digitala miljön har tidvis varit polariserad och högljudd. Är mobiltelefonen

---

<sup>2</sup> <https://creativecommons.org/about/program-areas/education-oer/>

en pedagogisk tillgång eller ett distraktionsmoment? Vad innebär den personliga teknologin för våra gemensamma lärmiljöer? Frågan om skolans likvärdighet spelar också en central roll i denna diskussion. Hur stödjer skolan lärandet för varje elev i en fragmenterad och personifierad digital miljö?

På andra ställen har den i dag breda tillgången till smarta telefoner kraftigt förändrat förutsättningarna. Mobiltelefonen har för många kommit att bli den främsta internetuppkopplade enhet man har. Inte sällan är den ett mera effektivt verktyg för att ta del av information, lära sig något, läsa böcker eller lyssna på poddradio, än många andra. Framför allt på grund av att den ständigt är med en. I takt med denna utveckling tycks mobiltelefonen för många ha kommit att bli ett viktigt verktyg för kollegialt lärande, lärande i arbetslivet och utbytet av kunskap och information i organisationer.

Hur kan det då se ut i en framtida skola där digitaliseringen möjliggjorts? Hur skulle en dag i en elevs liv kunna se ut?

## Scenario – Skoldag i en inte allt för avlägsen framtid

*Alex vaknar som hon brukar, efter ett par snoozningar på mobiltelefonen. Det är vardag och dags att stiga upp. Det tar en stund att göra sig i ordning och det är mycket att hålla reda på, men Alex får hjälp. Skolappens gröna glada ansikte hälsar henne välkommen och berättar vad som är dagens packlista att ha med sig till skolan. Alex äter frukost. En kort stund senare berättar skolappen hur lång tid det är kvar till dess Alex ska vara i skolan, och hur lång tid det tar att ta sig dit. Olika alternativ syns. Gå, cykla eller att ta en auto. Alex funderar över att gå till skolan eller inte. Frågan är bara om det går att hinna med alla morgonbestyr innan. Kanske skulle hon ändå beställa en auto... Då skulle hon få tid till att hinna testa sina övningsuppgifter i programmering ytterligare en gång. I ämnet idrott och hälsa utforskar klassen hur mycket de rör på sig och vad det innebär, så Alex väljer mellan att gå och fylla på med fler steg, eller åka auto och läsa in sig på lite mer stoff.*

*Alex väljer auton och med dagens schema framför sig känner hon att dagen ser ut att innehålla många bra saker. Hon konstaterar att det är skönt att faktiskt åka till skolan och vara där. Hon har varit borta från skolan i över två veckor på grund av sjukdom för inte så länge*

sedan, men har ändå kunnat delta aktivt med hjälp av skolans VR- och visualiseringssystem. Alex har med hjälp av en telerobot kunna vara med både på lektioner och på raster. Till och med kunnat hänga med på studiebesöket på sjukhuset som hon sett fram emot. Hon har själv kunnat röra sig, se, höra och förnimma samma saker som de som var på plats. Alex tänker att det trots att det går att vara med och lära sig på distans är skönt att också vara där, i rummet.

Först ut på morgonen är det inlagt ett kortare avstämningsmöte med Alex mentor. Därefter är förmiddagen planerad att innehålla ett lärpas om att programmera och att co-op skapa fanfiktions tillsammans med sin nätvän i Shanghai, en vän som hon parats ihop med genom ett internationaliseringsprojekt.

Skolan har tillsammans med sin arbetspartner inom näringslivet fått möjlighet till att uppdatera sitt omoderna VR-labb och har nu ett riktigt bra Makerspace. Nu finns här inte bara 3D-skrivare och laser-skärare, utan också ett mycket bra utbud av mikrokontroller och sensorer. Numera kan elever och lärare programmera, skapa nya former av föremål med hjälp av olika estetiska uttryck samt laga och fixa gamla teknikprylar. Skolans satsning på att utbilda i digitalt återbruk har blivit en riktig succéhistoria och fått många familjer att använda sina prylar längre än de tidigare gjort.

Auton plockar upp två klasskamrater på vägen till skolan. Vännerna pratar om spelet som de alla deltog i under gårdagskvällen. Auton stannar vid skolans entré och vännerna går mot klassrummet. Alex lärare Kim sitter redan och väntar, reflekterandes över ett antal grafer på skärmen hon har framför sig.

”Hej Alex, allt bra?” Alex nickar och sätter sig ned bredvid Kim, så att båda kan se den data Kim har framför sig. Dessa muntliga avstämmningar, mellan elev och lärare, är korta men regelbundna och handlar om att gemensamt se var eleven befinner sig i sin kunskapsutveckling och vad som behöver göras för att förbättra förutsättningarna för både Alex lärande och Kims undervisning. För Alex innebär det bland annat att bättre förstå och utveckla förutsättningar för att lära sig. Att kunna berätta och visa på vad hon förstår och inte. För Kims del formar elevernas berättelser och tillhörande data feedback som gör det möjligt för Kim att designa lektionerna och förbereda innehåll på ett sätt som skapar så goda förutsättningar som möjligt. De olika data och visualiseringar som Alex och Kim fördjupar sig i är hämtade från olika digitala skolsystem. Dessa system för lärandeanalytik är

baserade på artificiell intelligens och hjälper lärarna att identifiera möjligheter, utmaningar och skapa så goda förutsättningar som möjligt för varje elev att lära sig. Data från systemen hämtas från Alex mobiltelefon och andra burna sensorer. Alex och hennes lärare har tillgång till data från Alex kontinuerliga arbetsprocess, det hon producerat från varje lektion, de presentationer hon haft, vad hon tagit del utav i ämnets innehåll, och vad som återstår att arbeta med, de samarbeten hon har deltagit i och från hennes hemuppgifter. De får inte bara veta vad som gjordes eller hur länge något gjordes, utan även när arbetet utfördes och i vilken miljö. Alla dessa olika parametrar och fler därtill sammanställs automatiskt och fortlöpande av skolans system, som i sin tur lär sig vilka individuella förutsättningar som gäller för respektive elev. Alex tittar vant och hastigt igenom all information, som tydligt visualiseras framför henne och Kim. Hon kan tydligt se att förra veckans migränanfall fått effekter på hennes resultat. Hon har haft svårt att fokusera och har därför presterat lite sämre än vanligt. Kim noterar också sambandet och gör en anteckning om det.

Därefter tittar de tillsammans vidare på den data som visar att Alex precis har avslutat två kurser med goda omdömen. I samråd mellan Kim och Alex dokumenteras kursernas resultat och innehåll. Informationen om kursen, tillsammans med Alex resultat, signeras av dem båda, så att informationen av den färdigställda kursen kan föras till Alex digitala utbildningsprofil. Gradvis, och i takt med att Alex studerar, kan man se hennes utveckling, intresseområden och kunskaper växa och utvecklas i profilen, som Alex kan sprida och använda på det sätt hon själv vill. Skolans goda ordning och struktur på datan gjorde det betydligt enklare för Alex att byta skola och kunna ta vid där hon slutade för ett par år sedan. Alex kan själv lättare se vad som är gjort, och vad som återstår, från det enskilda arbetet under en lektion till den övergripande progressionen i skolan. Användbarhet och design av systemen är uppenbarligen ett centralt fokus, för såväl elever som lärare och administrativ personal upplever att systemen stödjer arbetet och effektiviserar det. Vid de tillfällen något visar sig inte fungera, har skolan tydliga processer för felrapportering och förbättring.

Alex funderar ibland över all information som lagras och sparas om henne i skolans system. Hon vet att säkerhetsfrågor är prioriterade och att det väldigt sällan är problem. Men en viss oro känner hon. Hur kan man veta om skolans AI gör rätt analyser? Hur vet man att datan som lagras om varje individ inte används till andra syften? För



*några år sedan stiftades det lagar kring demokrati, offentlighetsprincip och data som ökat insyn och öppenhet. Det hade varit en stor grej som lärare och elever pratade om i samhällskunskapen. Men ändå.*

*Sedan skolan infört smarta lärmiljösystem har en hel del saker ändrats. Ganska snart visade det sig att resultaten för de elever som satt i lektionssalarna som vätte ut mot den trafikerade vägen presterade något sämre än övriga. Med all sannolikhet berodde det på den sämre ljudmiljön. Sambandet gick att se tydligt visualiserat i systemet. Denna insikt ledde till att schemaläggningen numera har tagit hänsyn till ljudet i dessa klassrum och därför nyttjas de på ett sätt som minskar effekterna av miljön för eleverna. Förvaltningen har också påbörjat ett arbete med att ersätta gamla fönster som läcker ljud, med nya som ska motverka bullret.*

*En annan effekt som många elever och personal har uppskattat är resultatet av trygghetsmätningen. Elever och personal får anonymt svara på hur trygga de känner sig vid olika tillfällen på dagen, över en längre period. Datan korreleras till var personen befann sig när hen svarade på enkäten, var alla i skolan befinner sig vid det tillfället, vilka som är där, och hur olika rörelsemönster och aktiviteter i skolan ser ut och pågår. All denna olika data skapar en slags dynamisk, föränderlig, trygghetskarta över skolmiljön. Med denna nya data är det numera möjligt att identifiera platser, situationer och sammanhang i skolans miljö som upplevs som mer eller mindre trygga. Den nya informationen har lett till att några enkla förändringar i skolans fysiska miljö har genomförts, och att vissa aktiviteter har förändrats, vilket har bidragit till en tryggare och lugnare studiemiljö. Numera kan skolans personal och ledning, med hjälp av detta aktiva analysverktyg, få bättre återkoppling om förändringar som sker samt utveckling som genomförs och därför bättre hantera de behov och önskemål som uppstår i verksamheten. Det är inte ett arbete som genomförs vid ett tillfälle, utan pågår kontinuerligt för att dynamiskt anpassa sig till skolans komplexa, föränderliga miljö.*

*Efter avstämningen med Kim går Alex mot sin första lektion. Skolans lokaler har inte ändrat sig nämnvärt de senaste tio åren, med undantag för införandet av ett större antal sensorer som känner av vad som händer i skolmiljöerna. Skolan har aktivt engagerat sig i att skapa en vackrare vardagsmiljö, med mer färg, vackra och funktionella textilier och ljuddämpande material. Denna satsning var så klart dyr, men*

*med en gradvis och medveten satsning har miljön över tid blivit bra mycket bättre.*

*Alex kollar sin skolapp igen. Ett par meddelanden från hennes klasskamrater gör henne uppmärksam. Hon ser vad som väntar henne under dagen, vilken mat som erbjuds i skolmatsalen. En väldigt kort feedbackenkät på förra veckans studiebesök pockar på uppmärksamhet. Det får vänta, tänker Alex. Hon kan se vad nästa lektion ska innehålla och vad hon tidigare förberett inför lektionen. Alex plockar fram hennes tidigare interaktion med sin lärare och klasskamrater, som löper som en röd tråd genom innehållet. Egna minnesanteckningar varvas med kommentarer från lärare och klasskamrater. Hon stannar upp vid filmen och bilderna som är hämtade från det studiebesök hon var med om, men också ett par tidigare virtuella studiebesök. Alex sveper blicken över sin skriftliga redogörelse som är kopplad till upplevelserna och känner sig tillfreds med resultatet.*

*Just när Alex är på väg in i klassrummet surrar skolappen till igen. Läraren har skickat ett meddelande där går att läsa vad som är planerat för lektionen. Hon får även information om innehåll och fördjupning från den inledande föreläsningen samt alla instruktioner och hjälpmedel som behövs för det påföljande fortsatta arbetet med programmeringen. Alex får också info om gruppindelningar, uppgifter och annat som är planerat för förmiddagens arbete.*

*Snart börjar skoldagen på riktigt.*

## **Förslag för innovation och nya lösningar**

Digitaliseringen är en transformerande kraft som även fortsättningsvis kommer att utveckla och på många sätt förändra såväl vilket innehåll utbildningslandskapet har att förhålla sig till, som vilka verktyg, metoder och processer som organiserar skola och undervisning. Vilka är de processer som behöver initieras i dag för att möjliggöra en positiv utveckling, där digitaliseringens förtjänster utnyttjas, och negativa konsekvenser hanteras? Nedanstående lista utgörs av förslag fördelade i ett antal underrubriker för hur vi kan åstadkomma detta.

## Innovation för en utvecklad digital organisering

Stora delar av digitaliseringens möjligheter uppstår på systemnivå, och behöver tillgodoses antingen på nationell nivå, eller samlat för en utbildningsanordnare eller skolhuvudman.

**Långsiktigt strategiskt förhållningssätt.** Dessa behöver vara konkreta och tydliga för vad digitaliseringen ska innebära, samt på vilket sätt den kan bidra till bättre verksamhetsmål. De behöver också skapa förutsättningar för utbildningssektorn att verka över längre tidsperioder mot samma mål, över politiska mandatperioder och skapa förutsättningar för investeringsarbete över längre tid såväl i kompetens som i verktyg och material.

**Satsning på svensk utbildningsvetenskaplig forskning kring lärande och IT.** Implementeringen av produkter och tjänster koppade till skolans digitalisering drivs av näringslivet. Mot bakgrund av exempelvis John Hatties (2008) forskning kan vi sluta oss till vikten av att kommersiellt oberoende aktörer bidrar till kunskapsutvecklingen om skolans digitalisering. Här behövs satsningar på forskning specifikt riktad mot svenska förhållanden genomförd av professionella forskare.

**Utveckling av design- och innovationsmiljöer** för att lösa komplexa problem i utbildningssektorn. Utbildning och lärande är komplexa processer som sällan låter sig hanteras med hjälp av enkla, generella, lösningar. Lokal variation, variation över tid och system med många påverkande faktorer innebär att innovation lämpligast sker utifrån insikten att processer är komplexa och lösningar och utveckling bäst sker genom personcentrerade, iterativa processer. Det görs exempelvis genom strukturerat design- och innovationsarbete i innovationslabb med mycket nära koppling till den operativa verksamheten. Exempel på sådan verksamhet finns i Storbritannien (Insights Team<sup>3</sup>) och USA (Digital Service<sup>4</sup>).

**Ledarskap i en digital tid.** Digitalisering förändrar förutsättningar för ledarskap i organisationer. Såväl vad gäller tillgång till data, analysverktyg och beslutsstöd, som möjligheter till kommunikation och interaktion. Ledare inom utbildningslandskapet behöver rätt förutsättningar för att leda komplex verksamhet, och en sådan

---

<sup>3</sup> <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

<sup>4</sup> <https://www.usds.gov/>

förutsättning är en god digital miljö och kunskaper att nyttja den. Här spelar ledarutbildningar, så som rektorsutbildningen, en viktig roll.

**Livslångt lärande.** En ökad förändringshastighet i samhället, där digitaliseringen är en faktor, innebär nya utbildningsbehov för många, oavsett ålder. Digitaliseringen har möjlighet att stärka våra möjligheter att på allvar arbeta och verka för ett livslångt lärande. I takt med demografiska förändringar, det faktum att vi lever längre, i kombination med en ökad utvecklingshastighet i arbetslivet som en konsekvens av digitaliseringen, ökar behovet av att kunna ställa om i arbetet över tid. Digitaliseringen erbjuder möjligheter för förbättrad omställning. Det kan handla om såväl utveckling av utbildningar anpassade efter individens behov, som utvecklingen av bättre system för att känna till kompetens. Vikten av att synliggöra kompetens i digitala gränssnitt ökar. I dag är för många ens LinkedIn-profil viktigare för rekrytering än betygsdokument utskrivna på papper, eller dolda i databaser. Möjligheten att löpande visualisera och dela ens kunskapsprofil blir allt viktigare och här finns ett stort arbete att göra för hela den formella utbildningssektorn.

**Skapa incitament för innovation i mikrosystemet.** Det finns mycket innovation att utveckla i mötet mellan lärare och elev eller student. Utveckling och innovation som genomförs i mikrosystemet förblir ofta låst till det, och sprids inte. Här är möjligheter och förutsättningar att dela och sprida kunskap särskilt viktiga, och system behöver skapas för att stödja detta. Verksamhet och strukturer som stödjer enskilda pedagogers, skolledares och utbildningsarrangörers innovation kan bidra till att stärka den egna och andra verksamheter, som kan dra nytta av möjligheter som uppstår.

**Innovationsupphandling.** Betydelsen av kunskap inom upphandling, och förstärkta och förbättrade processer för att genomföra upphandling inom utbildningssektorn, är tydlig. Inom andra branscher har så kallad innovationsupphandling testats. Möjligheten till en utvecklade upphandling som beaktar de särskilda förutsättningar som komplexa system har kan vara en modell för utveckling på systemnivå<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Innovationsformaga-hos-specifika-malgrupper/Innovationskraft-i-offentlig-verksamhet1/innovationsupphandling/>

**Nationella testbäddar.** Utbildningslandskapet behöver strukturer för att tillsammans dela goda praktiker, och genom forskning och utveckling kontinuerligt förbättra verksamheter. Det gäller såväl det formella utbildningssystemet som för det livslånga lärandet. Samverkan på operativ nivå mellan skolhuvudmän, akademi och institut kan bidra till denna utveckling. De senaste årens påbörjade satsningar på nationella testbäddar för att utveckla utbildningslandskapet, som Vinnova förestår, är ett viktigt redskap för att åstadkomma detta och bör utvecklas och breddas<sup>6</sup>.

**Lärandeanalytik för lärande & AI.** Inom områden som lärandeanalytik, big data och artificiell intelligens pågår i dag en omfattande forskning och utveckling inom en rad områden, däribland utbildning. En större satsning bör göras på nationell nivå, med nationella ambitioner, för att stimulera innovation och utveckling inom dessa områden, samt skapa förutsättningar för att implementera goda resultat i operativ verksamhet.

## Digitalisering av undervisning

Digitaliseringen vidrör själva utbildningsmiljön på många plan, den skapar såväl möjligheter som utmaningar. Flera processer och insatser kan öka möjligheterna och minimera risken för problem.

**Digitaliserat innehåll.** Fram tills för några år sedan låg fokus för samtal om skolans digitalisering på frågorna om skolans uppdrag, organisering och pedagogik. På senare år har ett skifte kommit att ske, där frågor om skolans innehåll, vilka ämnen som finns och vad skola och utbildningssystem bör tillhandahålla, kommit att träda fram som en viktig diskussion. Det pågående arbetet med skolans nationella it-strategier accentuerar detta. Pågående arbete med att föra in programmering också i grundskolan är ett viktigt steg. Programmering och annan digital kompetens i skolan bör knytas till respektive ämnes kunskapskrav för att få en mera central plats. Vid sidan av programmering syns också ett behov av ökad kunskap i att skapa med it som material, samt digital samhällskunskap. För att skapa med it som material erbjuder skolans slöjdämne och teknikämne

---

<sup>6</sup> <http://www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Utlysningar/Effekta/Digitalisering-for-framtidens-skola---Innovativa-Testmiljoer/>

båda intressanta öppningar<sup>7</sup>. Slöjdens designorienterade perspektiv är särskilt intressant och här skulle en mindre förändring i texter rörande slöjdens material kunna göras, för att förstärka ämnets roll i en postindustriell kontext. Samhällsvetenskapen bör utvecklas till att också beakta digitaliseringens samhällspåverkande effekter. Detta är ett komplext och nytt innehåll, som skulle komma att kräva särskilda insatser såväl som kontinuerlig lärarfortbildning.

**Utvecklade lärprocesser.** Digitaliseringen skapar förutsättningar för att utveckla mötet mellan lärare och elev eller student. Många processer har redan förstärkts eller möjliggjorts genom digitalisering, men mer finns att göra inom området. Personaliserad progression, feedback, bedömning, uppföljning, delandet av kunskap mellan lärare med mera är exempel på processer som alla bidrar till utvecklade lärprocesser. Ett område som syns vara särskilt intressant handlar om mätfrekvens i uppföljningsarbete. Genom digitaliserade lärprocesser och verktyg, skapas förutsättningar för att i princip ha kontinuerlig data om elevens eller studentens progression, vilket kan skapa förutsättningar löpande förstå och få feedback på vad eleven eller studenten gör. När varje enskilt lärmoment kan analyseras och jämföras med tiotusentals andras data, blir det möjligt att mycket snabbt identifiera var en elev har utmaningar och behöver stöd, och var det går att öka takten och gå vidare. Detta genomförs redan i dag av flera läromedelsproducenter, där Khan Academys lärverktyg kanske tillhör de mer kända<sup>8</sup>.

**Öppna utbildningsresurser.** Tillgång till och utveckling av öppna utbildningsresurser är ett nationellt intresse. Genom att erbjuda utbildningsresurser som är möjliga att fritt använda, dela och utveckla vidare skapas bättre förutsättningar för lärare, elever och studenter. Det gäller såväl tillgång till öppna läromedel, som ekosystem för öppen hård- och mjukvara. Utvecklingen av BBC:s Microbit, den öppna plattformen Arduino och programmeringsverktyget Scratch är intressanta exempel på koncept, teknologi och därtill kopplad praktik inom detta område.

**Skolans uppdrag att stödja elevers lärande.** I dag utvecklas fantastisk teknik för att skapa likvärdiga förutsättningar att tillgodogöra sig en god utbildning. För personer med olika former av funk-

---

<sup>7</sup> <http://slojdlararportalen.se/slojd-ger-elever-forstaelse-for-programmering/>

<sup>8</sup> <https://www.khanacademy.org/>

tionsvariationer är teknik ofta en förutsättning för att ta del av vanliga samhällsfunktioner. Utbildningslandskapet bör följa teknikutvecklingen på nära håll, för att ta del av allt det som utvecklas och möjliggörs. Här blir samverkan och samordning mellan exempelvis skolhuvudmän, utbildningsanordnare och SPSM<sup>9</sup>, sjukvård och så vidare central för att vara framgångsrik.

**Kontinuerlig lärarfortbildning.** Lärarfortbildning måste vara en strategisk, långsiktig process. Den är mer att betrakta som ett maraton än en sprint. Med förbättrade förutsättningar och strukturer som möjliggör kontinuerlig fortbildning av alla lärare, blir det möjligt att ta del av pågående utveckling, samhällsförändringar och innehållslig förändring i ämnena.

## Den egna digitala miljön

I takt med att allt fler har allt mer teknik i fickan, och även tids nog också på och i kroppen, skapas fler möjligheter att koppla dessa personliga digitala ekosystem till de system som återfinns i utbildningslandskapet. En elev, student eller lärare bör kunna nyttja sin egen teknik i de fall hen önskar det, och det är motiverat ur ett utbildningsperspektiv. Det behöver finnas väl utvecklade standarder, säkerhet och integrationer för att möjliggöra detta. Allt den teknik öppnar upp för att kunna vidga utbildningens ramar i såväl tid och rum. För att det ska vara möjligt behöver strategier, lagar och regler förhålla sig till komplexiteten i att hantera privat och offentlig teknik.

---

<sup>9</sup> SPSM, Specialpedagogiska skolmyndigheten.

## Referenser

- Digitaliseringskommissionen (2014). *En digital agenda i människans tjänst: en ljusnande framtid kan bli vår: delbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- Digitaliseringskommissionen (2015). *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden: slutbetänkande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Digitaliseringskommissionen (2015). *Gör Sverige i framtiden: digital kompetens*. Stockholm: Fritzes.
- Digitaliseringskommissionen (2015). *Om Sverige i framtiden: en antologi om digitaliseringens möjligheter: delbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- European Union Joint Research Centre (2013). Overview and analysis of 1:1 Learning initiatives in Europe. Hämtad 17 juni 2016 från <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC81903.pdf>
- Halverson, E. & Sheridan, K. (2014). The Maker Movement in Education. *Harvard Educational Review*, 84(4), 495–504. <http://dx.doi.org/10.17763/haer.84.4.34j1g68140382063>
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Abingdon, Oxon, UK: Routledge.
- Hylén, J. (2011). *Digitaliseringen av skolan*. (2., [rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Linderoth, J. (i tryck). Lärarens återkomst – från förvirring till uppriktelse. Stockholm: Natur och kultur.
- New Media Center (2016). Technology outlook for Scandinavian schools 2015. Hämtad 17 juni 2016 från <http://www.nmc.org/publication/2015-nmc-technology-outlook-scandinavianschools/>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *Students, computers and learning: making the connection*. Paris: OECD.
- New Media Center (2016). Horizon report. Hämtad 17 juni 2016 från <http://www.nmc.org/publication-type/horizon-report/>
- Player-Koro, Catarina och Beach, Dennis. Roll-out Neoliberalism' through one-to-one laptop investments in municipality schools in Sweden. Paper presented at the Rethinking Educational Ethnography Conference, June 6th to 7th, Naples: Italy, 2013.



Siemens, G. (2013). Learning Analytics: The Emergence of a Discipline. *American Behavioral Scientist*, 57(10), 1380–1400. <http://dx.doi.org/10.1177/0002764213498851>

Universitetskanslerämbetet (2016). Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola, Hämtad 8 september 2016.



ISBN 978-91-38-24511-8