Nestor
Forskning och utveckling för äldre

ÄLDRE SOM ANVÄNDARE AV KOMMUNERS DIGITALA INFORMATION OCH TJÄNSTER

Kommunens perspektiv

KARIN JOHANSSON
HELENA VIBERG
KARIN HÖGSTEDT

Nestor FoU-centers skriftserie nr. 5:2021

FoU-rapport
Nestor FoU-center
2021

Nestor FoU-center ägs gemensamt av kommunerna Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje, Tyresö och Värmdö kommuner samt Region Stockholm. Vi vill genom praktiknära forskning och utveckling bidra till en god kvalitet inom vården och omsorgen om äldre människor.

Nestor FoU-center
Marinens väg 30, 136 40 Handen
Hemsida: www.nestorfou.se
tel: 08-777 99 16
e-post: adm@nestorfou.se

Rapporten kan laddas ner på
www.nestorfou.se

ISBN 978-91-85347-37-7

Nestor FoU-center 2021

Författare: Karin Johansson, Helena Viberg och Karin Högstedt
Titel: Äldre som användare av kommuners digitala information och tjänster - kommunens perspektiv
.

© Nestor FoU-center
Citera oss gärna, men ange källan.

Förord

Den här rapporten presenterar del två av projektet ”Äldre som användare av kommuners digitala tjänster” och fokusera på kommunernas perspektiv på området. Projektet initierades mot bakgrund av att det på olika sätt, bland annat av Nestors seniorråd, uppmärksammats att äldre personer har en ökad risk att bli exkluderade från olika sammanhang i ett samhälle där allt fler samhällsfunktioner digitaliseras. Projektet utgår från att äldre personer är kommuninvånare som kan behöva och vilja använda kommunens tjänster som är riktade till alla invånare såväl som sådant som är specifikt riktad till äldre personer.

Det finns en tydlig ambition både från regeringen, SKR och enskilda kommuner att öka digitaliseringen av offentlig sektors tjänster och insatser, för att de ska vara relevanta i ett starkt digitaliserat samhälle, men kanske framför allt för att kunna möta utmaningar kopplat till personalförsörjning och ekonomi. Oavsett skäl ser vi att det är viktigt att ställa frågan vad denna förändring innebär för olika grupper av invånare som har utmaningar med att använda sig av digitala produkter och tjänster. Syftet med Nestors projekt som helhet är att bidra med kunskap om hur kommuner kan arbeta för att deras digitala information och tjänster ska vara relevanta och användbara för gruppen äldre, som i det här projektet definieras brett som personer som uppnått pensionsålder. Vi vill också uppmärksamma frågor kring hur personer som av olika skäl inte använder digitala produkter och tjänster kan få tillgång till kommunal information och tjänster när offentlig sektor i högre grad blir digitaliserad. Del ett i projektet var en kartläggning av Nestors tio ägarkommuners hemsidor utifrån några valda tjänster (låna e-böcker på bibliotek, lämna medborgarförslag och ansöka om hemtjänst). Del två, som presenteras i den här rapporten, fokuserar på kommunernas perspektiv, och i del tre planerar vi att undersöka äldre personers perspektiv kopplat till kommuners digitala tjänster.

Eva Lindqvist, Med. Dr., FoU-chef
Karin Johansson, Fil. Dr., Projektledare
Helena Viberg, Fil. Kand., Projektledare
Karin Högstedt, Med. Master, Projektledare

Innehåll

Förord ... 3
Sammanfattning ... 5
Introduktion ... 7
Äldre personer och digitalt utanförskap ... 7
Digitala samhällstjänster ... 8
Nestors projekt- Äldre som användare av kommuners digitala information och tjänster . 10
Syfte och frågeställningar ... 10
Metod ... 11
Resultat ... 11
De äldre invånarna i relation till användning av digitala tjänster ... 12
Det stora flertalet äldre ses vara eller kunna bli gynnade av digitala tjänster… ... 12
Kan – och ska – allt och alla bli digitala? ... 13
Ökad tillgänglighet och kompetens för alla ... 13
En tillgänglig webbplats- behövs ett särskilt fokus på äldre? ... 13
Stöd till generell digital kompetens kan spilla över på kommunala tjänster ... 15
Stöd till de sköraste ... 15
Digitalisering – en icke-fråga för biståndshandläggare ... 15
Digitala hemtjänstinsatser som inkörsport ... 16
Kommuners arbete att göra tjänster relevanta och användbara ... 17
Kommer de digitala tjänsterna till användning? ... 17
Att fånga målgruppernas förutsättningar och behov ... 17
Att samarbeta mellan enheter i den digitala vidareutvecklingen för användbara tjänster ... 18
Diskussion ... 19
Har kommuner ansvar att stärka digital tillgänglighet och invånarnas kompetens? ... 19
Riskerar de icke-digitala lösningarna försvinna – trots att behoven av dem kvarstår? ... 20
Att samverka för att öka relevans, användbarhet och nytta för de äldre? ... 22
Slutsatser ... 23
Referenser ... 24

Sammanfattning

Den här rapporten presenterar en delstudie i projektet ”Äldre personer som användare av kommuners digitala tjänster” och fokuserar på kommunernas perspektiv.

För att undersöka hur några kommuner arbetar med att utforma digitala tjänster och digital information som kan möta äldre personers förutsättningar och behov intervjuade vi personer i funktioner som vi identifierade som relevanta i sammanhanget. Totalt medverkade medarbetare från fyra kommuner; anställda vid kommunikationsenheter, bibliotekarier som håller utbildningar kring digitalisering, biståndshandläggare, kvalitetsutvecklare och personer med specifika funktioner som rörde kultur för äldre och tillgänglighet.

Intervjuerna sammanställdes och resultatet presenteras under följande områden:

De äldre invånarna i relation till användning av digitala tjänster – Samtidigt som olika aktörer inom kommunerna menade att det alltid kommer finnas äldre personer som behöver stöd för att använda kommunala tjänster, oavsett om de är digitala eller inte, hade de en stor tilltro till att äldre personers svårigheter att hantera digitala produkter och tjänster skulle försvinna i framtiden. De intervjuade aktörerna menade också att allt och alla inte kan och ska bli digitala.

Ökad tillgänglighet och kompetens för alla – Personer som arbetade centralt med webutveckling, information och tillgänglighetsfrågor och bibliotekarier betonade vikten av generell tillgänglighet, snarare än specifik tillgänglighet för äldre personer. Från ett verksamhets- och myndighetsperspektiv kunde det i stället vara viktigt att tillhandahålla korrekt information som ur ett användarperspektiv kan uppfattas som onödigt byråkratiskt och svårt att förstå. Samtliga inkluderade kommunerna erbjöd olika former av stöd utifrån logiken att när kommunernas tjänster blir alltmer digitala så har kommunerna också ett ansvar för att erbjuda stöd till invånare till att bli mer digitala.

Stöd till de sköraste – Digitalisering kopplat till klienter var en ”icke-fråga” för biståndshandläggare. Samtidigt fanns det bland utvecklingsansvariga exempel på idéer om hur introduktion av enkla digitala tjänster, till exempel att handla mat över internet, kunde införas som en hemtjänstinsats och därmed fungera som en ”inkörsport” för äldre personer som har hemtjänst att bli mer vana användare av digitala tjänster.

Kommuners arbete att göra digitala tjänster tillgängliga och användbara – Det finns en stark vision om ökad digitalisering från kommunens sida, men den motsvarar inte alltid invånarnas behov, vilket bland annat beskrevs kunna leda till att det skapas digitala tjänster som aldrig används. Det fanns väldigt lite rutiner för att förmedla kunskap mellan de kommunala aktörer som möter äldre personer och som kan ha kunskaper om vilka utmaningar och behov de har relaterat till att använda kommunens digitala tjänster, och kommunala aktörer som arbetar med utvecklingen av webbplats och digitala tjänster.

Utifrån resultatet har några områden identifierats som behöver uppmärksammas i kommunernas arbete med att utforma digitala tjänster och digital information som kan möta äldre personers förutsättningar och behov. Vi vill särskilt lyfta följande frågor som relevanta för kommuner att ställa sig:

- Hur integreras kunskap och erfarenheter som finns bland medarbetare som möter äldre i sitt arbete, i utvecklandet av kommuners digitala information och tjänster?

- Hur tar kommunen ansvar för att information och tjänster är tillgängliga för personer som inte kan, eller som känner sig otrygga med att, använda sig av digitala lösningar?

- I vilken grad uppmärksammar biståndshandläggare äldre personers möjligheter att hantera digitala produkter och tjänster, som en del av viktiga livsområden enligt IBIC?

- Vilken syn på äldre personer som användare av digitala produkter och tjänster styr hur insatser utformas för att stärka äldre personers möjligheter att ta del av kommuners information och tjänster?

Introduktion

För många innebär en ökad digitalisering också en ökad tillgänglighet till samhällstjänster. Det kan upplevas som enklare att själv kunna hitta information via internet och att kunna använda tjänster via en dator eller smarttelefon än att nå ansvariga personer per telefon eller göra fysiska besök. Samtidigt visar forskning och rapporter att det digitaliserade samhället innebär stora utmaningar för personer som av olika anledningar inte använder digitala tjänster och produkter, eller använder sådana i begränsad utsträckning (Internetstiftelsen 2020; Wallcook m.fl. 2019). Då alltmer av kommunens information och tjänster blir digitala blir det viktigt att dessa är tillgängliga för alla invånare oavsett förutsättningar och livssituationer, vilket stärks genom "lagen om tillgänglighet till digital offentlig service" (SFS 2018: 1937) - också kallat webdirektivet - som trädde i kraft 2019.

I det här projektet fokuserar vi på hur kommunerna arbetar med frågor kring digitalisering i relation till invånare som är 65 år och äldre. Det här är en heterogen grupp som främst har det gemensamt att de uppnått den allmänna pensionsåldern. Grupper innefattar personer med väldigt olika livssituation, och olika förutsättningar och erfarenheter relaterat till att använda kommuners digitala information och tjänster. Det är problematiskt att diskutera gruppen som enhetlig eftersom det riskerar att förstärka generaliserade stereotyper av gruppen äldre. I den här studien har vi ändå valt att använda den breda kategorin invånare 65 år och äldre, eftersom det är en kategorisering som har betydelse för organisationen av många kommunala insatser.

Äldre personer och digitalt utanförskap

Nationella rapporter, forskning och intresseorganisationer för pensionärer som PRO och SPF lyfter frågan om risken för digitalt utanförskap för äldre personer. Med digitalt utanförskap menas ofta att inte ha tillgång till, eller kunna använda sig av, internet. Eftersom tillgången till centrala samhällsverksamheter (vård, omsorg, ekonomi, demokratiska processer mm) i allt större utsträckning sker via internet är risken stor att personer som aldrig eller sällan använder sig av internet blir exkluderade från viktiga delar av samhället (Internetstiftelsen 2020). Forskning visar att digitalt utanförskap följer samma mönster som socialt utanförskap och utsatthet generellt, det vill säga ekonomiska förutsättningar, etnicitet, genus och ålder är av avgörande betydelse och förstärker varandra (Flemming m.fl. 2018). Rapporten "Svenskarna och internet" (Internetstiftelsen 2021) och internationell forskning (Hunsaker & Hargittai 2018; Ramsden Marston m.fl. 2019) visar att hög ålder, låg utbildning, låg inkomst, låg socioekonomisk status och lågt "digitalt självförtroende" ökar risken att hamna utanför när samhället blir mer digitaliserat. Forskningen kring äldre som användare av digitala tjänster och produkter har till stor del fokuserat på faktorer kopplade till individen, som till exempel tillgång till internet och produkter som dator och smarttelefon, kunskap kring internetanvändning, motivation och oro kring säkerhet som avgörande faktorer för inkludering i ett digitaliserat samhälle (Olphert & Damodaran 2013). Nyare forskning pekar på hur ett fokus på individuella och isolerade faktorer leder till att policy och insatser för att öka äldres användande av digital teknik riktats mot att "förbättra" individerna genom att öka deras kunskap och motivation, snarare än att utforma digitala

tjänster så att de kan möta äldre användares förutsättningar och behov (Flemming et.al 2018; Gallistl m.fl. 2020; Wanka & Gallistl 2018). Den här forskning lyfter också det komplexa samspelet mellan olika sociala, kulturella och ekonomiska faktorer och individers användande av digital teknik i sin vardag.

Det finns en hel del forskning och uppmärksamhet i samhället kring digitala redskap för att kunna upprätthålla sociala kontakter, inte minst i samband med pågående coronapandemi (Larsson, Fahlström, Bertilsson & Fristedt, 2020). Under coronapandemin har andelen pensionärer som börjat använda internet ökat (Internetstiftelsen 2021). Coronapandemin har samtidigt blottlagt att personer som till exempel saknar bank-id står utanför många av offentlig sektors tjänster.

Även motsatt problem har upplevts av äldre. Medlemmar i Nestors seniorråd[1] har beskrivit att många äldre personer har beredskap att använda digitala produkter och tjänster, men att aktiviteter som till exempel de kommunala pensionärsrådens möten i vissa fall har ställts in under pandemin, i stället för att hållas digitalt.

Ibland argumenteras att äldres utmaningar med att använda digitala tjänster kommer att ”växa bort” med nästa generation äldre som använt sig av digitala tjänster och produkter i yrkesliv och vardag under lång tid. Det finns också en tilltro till att tekniken kommer bli mer intuitiv, lättare att använda och ha färre inneboende risker för att det kan bli fel. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att utvecklingen av digitala tjänster och produkter går väldigt snabbt och även framtidens äldre kommer att möta digitala tjänster och produkter som de inte är vana vid, eller som inte är kompatibla med den utrustning och erfarenhet de har. Dessutom ökar förekomsten av kognitiva funktionsnedsättningar generellt med hög ålder vilket kan göra att äldre personer möter nya utmaningar med att använda digitala produkter och tjänster, även om de tidigare varit vana användare (Arlej 2021). I forskning och policy kring digitalisering betraktas ofta äldre personer som en homogen grupp som karaktäriseras av att de avviker från yngre användare, vilket ger en onyanserad bild av äldre personer som användare av digitala produkter och tjänster (Olsson & Viscovi 2020; Olsson, Samuelsson & Viscovi 2019).

Digitala samhällstjänster

Det finns gott om forskning och utvecklingsprojekt kring digital vård (e-hälsa) och välfärdsteknik både generellt och med fokus på äldre personer (Jakobsson m.fl. 2019; Socialstyrelsen 2021c). Övriga digitala tjänster inom offentlig sektor och annan samhällsbärande verksamhet som till exempel banker har rönt mindre uppmärksamhet. I forskning och rapporter nämns banktjänster och ibland i allmänna ordalag ”att kunna köpa biljetter, betala parkeringsavgifter och ta del av information". Regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) betonar att utformningen av digitala samhällstjänster ska utgå från medborgarnas behov och livshändelser

[1] Nestors seniorråd är sammansatt av representanter för de tio ägarkommunernas samt regionens pensionärsråd. Rådet träffar FoU-chef 4ggr/år och fungerar som dialogpartner vid utformningen av Nestors projekt.

och att de ska utformas så att så många som möjligt kan använda dem utifrån sin förmåga och sina förutsättningar (Regeringskansliet 2012; Sveriges kommuner och landsting 2019). Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (Regeringskansliet 2012) betonar också att digitalisering inte är ett ändamål i sig, utan digitala tjänster ska utvecklas så att de möter medborgarnas behov. Samtidigt uttrycks en tydlig ambition om att digitala tjänster, när det är möjligt och relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med privatpersoner och företag.

Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller riktlinjer för webutveckling som innehåller en hel del konkreta råd kring hur generell tillgänglighet på webben kan skapas (Myndigheten för digital förvaltning 2021). Däremot finns det inte mycket information eller tillgänglig kunskap kring hur målgrupper som sällan använder webben ska nås och vilken typ av digitala tjänster som är relevanta för dessa grupper och hur de ska utformas. Omkring hälften av de personer som är över 65 år och som inte använder internet uppger att de inte är intresserade eller ser sig ha användning av internet (Internetstiftelsen 2021). Samtidigt blir det ett ofrånkomligt behov att kunna använda digitala produkter och tjänster, om samhällstjänster inte finns tillgängliga på andra sätt (Diaz Andrade & Techatassanasoontorn 2020). Dock visar Internetstiftelsens rapport att endast en tredjedel av personer över 76 år tycker att digitala samhällstjänster underlättar för dem och att bland personer över 80 år har endast hälften använt sig av en digital samhällstjänst. Vissa viktiga kommunala tjänster är sådana som en person bara använder några fåtal gånger i livet, som till exempel att ansöka om hemtjänst eller bygglov. Det är mycket möjligt att det är en stor utmaning att använda dessa ”sällantjänster” digitalt, även för personer som använder digitala produkter och tjänster till vardags. Det kan vara svårt att avgöra om svårigheten handlar om den digitala tjänstens användarvänlighet, att användaren saknar digital kunskap eller en svårhanterlig kommunal byråkrati, oavsett om den är digital eller inte.

I den här rapporten utgår vi från det faktum att samhället digitaliseras alltmer och kommunerna behöver följa med i den digitala utvecklingen för att vara relevanta i ett digitalt samhälle. Kommunerna har också ett incitament till ökad digitalisering eftersom det potentiellt kan frigöra resurser från administrativa uppgifter. SKR beskriver ökad digitalisering som en nödvändighet för att möta välfärdens utmaningar både vad gäller ekonomi och bemanning (Sveriges kommuner och landsting 2019). Samtidigt finns det goda skäl att fråga sig om alla invånare har förutsättningar att kunna ta del av kommunernas digitala information och tjänster. Det finns också anledning att fråga sig hur personer som inte vill eller kan använda digitala produkter och tjänster kan få tillgång till kommunal information och tjänster när offentlig sektor i allt högre grad blir digitaliserad.

Nestors projekt- Äldre som användare av kommuners digitala information och tjänster

Samhällets digitalisering i relation till gruppen äldre har uppmärksammats mycket både medialt och i politiken under senaste decenniet, och intensifierats kraftigt under coronapandemin, medan de specifika utmaningar som är relaterade till äldre som användare av kommunal digital information och tjänster har fått mindre uppmärksamhet. Därför genomför Nestor ett projekt kring detta. Projektet genomförs i tre delar. Den här rapporten baseras på del 2 som handlar om hur kommunerna arbetar med att möta äldre personers behov och utmaningar i relation till digitala tjänster. Del 1 utgörs av en mindre studie[2] där vi kartlade några utvalda tjänster som finns på Nestors tio ägarkommuners hemsidor och hur de är utformade. Här framgick att det finns flera utmaningar kopplade till hur information ska hittas, i vilken grad de digitala tjänsterna är digitala och hur man informerar om t.ex. integritet och sekretess. Del 3 kommer att fokusera på äldres perspektiv gällande att använda kommuners digitala information och tjänster. Denna del har lagts sist p.g.a coronapandemin eftersom vi planerar att träffa äldre personer fysiskt för att ta del av deras erfarenheter av och perspektiv på kommunernas digitala tjänster.

Syfte och frågeställningar

Syftet med del 2 av projektet var att beskriva hur några kommuner arbetar med att utforma digitala tjänster och information som kan möta äldre personers förutsättningar och behov.

För att uppfylla syftet formulerade vi följande frågeställningar:

- Vilka erfarenheter kring äldre personers förutsättningar relaterat till kommuners digitala tjänster och information har yrkesgrupper som i sitt arbete tar del av om och hur äldre personer använder sig av digitala tjänster och produkter?
- Vilka riktlinjer och rutiner finns för att utformning av digitala tjänster och information ska kunna möta äldre personers förutsättningar och behov och hur arbetar kommunerna med dessa?
- Hur arbetar kommunerna för att integrera kunskap om äldre personers förutsättningar i arbetet med att utforma digitala tjänster och information?

[2] https://www.nestorfou.se/nestor_projekt/kommunens-digitala-tjanster/

Metod

Studien genomfördes som en intervjustudie i fyra kommuner. Vi identifierade några kommunala funktioner och tjänster som relevanta:

- anställda vid kommunikationsenheter/webstrateger; därför att de har kunskap om kommunernas strategier för digital kommunikation (3 personer).
- bibliotekarier som håller utbildningar kring digitalisering; därför att de möter och stödjer äldre personer som har utmaningar med att använda digitala produkter och tjänster (2 personer).
- biståndshandläggare; därför att de har i uppdrag att utreda äldre personers utmaningar och behov i vardagen, vilket skulle kunna inkludera användning av digitala produkter och tjänster. De har också i uppdrag att ge information om insatser och utförare, vilket kan innefatta att hänvisa till digital information (4 personer).
- anställda vid kontaktcenter och liknande; därför att de är den första vägen för analog kontakt med kommunen. Dessa personer kan ha kunskap kring kommunens strategier för kommunikation (både digital och analog), och kan också ha erfarenhet av kontakt med invånare som haft utmaningar med att använda digitala vägar för kontakt. Ingen ur denna kategori inkluderades i studien. De personer vi kontaktade såg sig inte som relevanta för studien och hänvisade oss till andra funktioner.

Vid intervjuerna frågade vi deltagarna om de kände till någon annan person/funktion som de trodde var relevant att intervjua för studiens syfte. Det resulterade i att vi inkluderade två kvalitetsutvecklare kopplade till äldreförvaltningarna, och två personer med specifika funktioner som rörde kultur för äldre och tillgänglighet. Sammantaget genomförde vi 13 intervjuer. Intervjuerna fokuserade på studiens frågeställningar med hjälp av en intervjuguide som utvecklats för projektet. Intervjuerna anpassades efter vilken funktion eller tjänst den intervjuade personen hade. Intervjuerna spelades in med ljud och innehållet från ljudfilerna dokumenterades med detaljerade anteckningar. Vi sammanställde innehållet i anteckningarna med frågeställningarna som guidning. De intervjuade personer som arbetade på övergripande nivå med kommunens kommunikation med invånare, i första hand personer anställda vid kommunikationsenheter/webstrateger, och tillgänglighetsansvarig resonerade ofta på likande sätt i relation till intervjufrågorna. I resultatet refererar vi då till dessa som ”personer med övergripande funktion”.

Resultat

Analysen av intervjuerna resulterade i fyra områden av betydelse för att besvara studiens frågeställningar; 1) de äldre invånarna i relation till användning av digitala tjänster, 2) ökad tillgänglighet och kompetens för alla, 3) stöd till de sköraste och 4) kommuners arbete att göra digitala tjänster tillgängliga och användbara. De fyra områdena, med underkategorier presenteras nedan.

De äldre invånarna i relation till användning av digitala tjänster

Det stora flertalet äldre ses vara eller kunna bli gynnade av digitala tjänster…

Genomgående såg de intervjuade personerna (oavsett funktion och tjänst) äldres svårigheter med att använda digitala tjänster som något som kommer att försvinna med framtida generationer. De resonerade kring att kommande generation äldre till stor del kommer att ha använt datorer i sitt yrkesliv, och att digitala tjänster kommer att utvecklas till att vara mer lättanvända och intuitiva. Flera av de intervjuade trodde i stället att i framtiden kommer gruppen äldre förvänta sig och kräva att kommunens tjänster och information ska vara tillgängliga digitalt. En biståndshandläggare uttryckte att i nuläget upplevde hen inte att äldre personer efterfrågade några digitala tjänster. Intervjuade personer som arbetade med kvalitetsutveckling och projekt riktat till äldre uttryckte att fördomar kring äldre som icke-användare av digitala tjänster och produkter var ett stort hinder för en ökad digitalisering av tjänster och information riktade till äldre. De hade erfarenhet av att många äldre personer hade goda förutsättningar att använda digitala tjänster och produkter, både generellt och för kommunala tjänster, men att de kunde behöva ett visst initialt stöd. Några av de intervjuade uppfattade att många äldre använde en hel del digitala tjänster och produkter, men trodde att just kommunal information och tjänster inte användes i någon större utsträckning.

…men det kommer alltid finnas grupper som behöver ett personligt stöd

Gemensamt för de olika intervjuade personerna var att de såg att det alltid kommer finnas personer som behöver stöd i att ta del av information och att använda kommunala tjänster, oavsett om tjänsterna är digitala eller inte. Det gällde personer med kognitiva nedsättningar eller andra funktionsnedsättningar som gjorde att just detta blev svårt. Några av de intervjuade lyfte att det också i framtiden kommer finnas ”icke-användare” av digitala tjänster. Icke-användarna beskrevs som personer som på grund av ålder, funktionstillstånd eller livssituation inte aktivt kunde använda digital teknik. Deltagarna betonade att för dessa personer spelade anhöriga och socialtjänsten en stor roll för att de skulle kunna få tillgång till relevant digital information och tjänster.

Bibliotekarier berättade att de mötte äldre personer med många olika förutsättningar och utmaningar när det gäller att använda digitala tjänster. Några behövde hjälp med en specifik funktion eller tjänst, medan andra behövde hjälp att komma förbi en rädsla eller till och med ångest över att över huvud taget hantera digitala produkter och tjänster. En av bibliotekarierna betonade att det kunde rör sig om en väldigt påtaglig ångest, och att det för en del var ett stort steg att boka in ett handledningstillfälle med en bibliotekarie. Hen beskrev att personer som kände sådan ångest och obehag inför att använda digitala produkter och tjänster ofta var oroliga för vad som skulle hända om de gjorde någonting fel. En av bibliotekarierna lyfte också att många kände en oro kring integritet, framför allt på sociala medier, och att de inte kände till de möjligheter som ändå finns att till viss del styra vem som får tillgång till vilken information om användaren. Bibliotekarierna lyfte också att det antagligen finns en stor grupp äldre som har svårigheter att hantera digital information och tjänster men som inte vänder sig till biblioteken eller någon

annan verksamhet för stöd i digital användning. De resonerade kring att det kanske är den grupp som står längst ifrån digital inkludering.

Kan - och ska - allt och alla bli digitala?

I intervjuerna framkom det som en självklarhet att det behöver finnas analoga alternativ för att kommunala tjänster och information ska vara tillgängligt för alla invånare. I dessa sammanhang nämndes personer som inte har tillgång till digitala produkter och personer som har svårt att använda digitala produkter och tjänster, exempelvis äldre personer, personer med olika funktionsnedsättningar och personer som lever i hemlöshet.

Så pass olika funktioner som biståndshandläggare som arbetar direkt med myndighetsutövning, och personer med övergripande funktion uttryckte att komplexa bedömningar som ligger till grund för myndighetsbeslut inte kan digitaliseras eller automatiseras helt utan kräver möten och samtal. Några lyfte också att människor ibland behöver en riktig person att prata med och inte enbart ett ”system” och att det digitala ökar risken att någon, eller något, som inte passar in i de digitala mallarna ramlar mellan stolarna eller missas. Andra menade att en del personer skulle kunna uppleva det som mindre stigmatiserande och pressande om de kan ansöka och få besked om beslut om hjälp från kommunen digitalt, utan att behöva prata med någon som är anställd vid kommunen. En av de intervjuade uttryckte att när människor behöver få basala behov tillgodosedda är det viktiga för dem att de får de insatser de behöver, och att formen för ansökan då spelar mindre roll.

Ökad tillgänglighet och kompetens för alla

En tillgänglig webbplats - behövs ett särskilt fokus på äldre?

Både personer som arbetade centralt med webutveckling, information, och tillgänglighetsfrågor och bibliotekarier betonade vikten av generell tillgänglighet. De såg inte tillgänglighet för äldre personer som en specifik fråga. Dessa personer hade kunskap kring hur generell tillgänglighet skapas. De refererade bland annat till Klarspråk[3] (myndighetstexter skrivna på ett vårdat, enkelt och begripligt språk) och det så kallade webdirektivet som etablerade redskap de använde sig av. De uttryckte samtidigt att en viss målgruppsanalys alltid behövde göras, men det fanns inga tydliga rutiner för hur detta görs.

Webdirektivet hade påverkat genomförandet av olika websatsningar i flera kommuner. Till exempel hade en kommun gjort en helt ny webbplats i samband med att webdirektivet infördes.

[3] https://www.isof.se/sprak/klarsprak.html

En annan kommun hade påbörjat en satsning på en webbplats riktad till äldre och startade om det arbetet med anledning av webdirektivet.

Nestors tidigare kartläggning av kommuners hemsidor visade på tre huvudsakliga sätt att organisera hemsidorna; utifrån ärende (t.ex. stöd i hemmet), kategori (t.ex. äldre/senior) eller utifrån kommunens organisation (t.ex. stöd och omsorg). I kartläggningen såg vi att dessa olika sätt att organisera ibland kunde finnas parallellt, men några kommuner hade renodlat ett sätt. De intervjuade personer som arbetade centralt med kommunernas hemsidor betonade att webbplatsen ska organiseras utifrån ärende, och inte utifrån målgrupp eller kommunens organisation. Logiken bakom detta var att samma individ kan ha behov av olika sorts ärenden. En webbansvarig uttryckte att som äldre med en funktionsnedsättning kan du till exempel vilja ansöka om både hemtjänst som är specifikt riktat till äldre, och om färdtjänst som är riktad till personer med funktionsnedsättningar. I intervjuerna lyftes också att det kunde vara stigmatiserande och begränsande att kategoriseras till en grupp. En anställd vid en kommuns kommunikationsenhet resonerade till exempel kring att om det skulle finnas en kategori för äldre under webbplatsens ingång ”uppleva” så signalerar det att det här är det urval som du som äldre kan ta del av och att övriga aktiviteter inte är tillgängliga för gruppen. Många av kommunernas tjänster är tydligt riktade till alla invånare, som till exempel bibliotek och medborgarförslag.

I intervjuerna antyddes en motsättning mellan användarfokus och verksamhetsfokus i utformningen av hemsidor, där personer med övergripande funktion betonade användarfokus. En webbansvarig beskrev att motsättningen kom till uttryck i att ur användares perspektiv är det behovet eller ärendet som är det primära, medan det ur verksamheter och de olika förvaltningarnas perspektiv är viktigt att det tydligt framgår vilken organisatorisk enhet en användare ska vända sig till. Från ett verksamhets- och myndighetsperspektiv var det också viktigt att tillhandahålla korrekt information utifrån en lagstyrd verksamhet, vilket ur ett användarperspektiv kan uppfattas som onödigt byråkratiskt och svårt att förstå. En person som arbetade på en kommuns kommunikationsenhet beskrev att kommunen måste börja se medborgaren som ”centrum” och att verksamheten ska fungera runt omkring dem och inte tvärt om. Det skulle då leda till att en del information som inte är helt nödvändig skulle tas bort för att kommunens information ska bli mer tillgänglig och lättförståelig för invånarna.

I intervjuerna resonerade personer med övergripande funktion kring två olika sätt som användare kan orientera sig på en webbplats. Det ena bygger på att användaren navigerar sig fram genom att klicka. De beskrev att detta kräver att sidan är tydlig, informativ och intuitiv och inte har för långa navigationsvägar. Det andra bygger på att användaren använder sökfunktioner. Detta kräver ett effektivt söksystem, men också att användaren vet vad hen letar efter. En webbansvarig beskrev att dessa två sätt inte på något tekniskt sätt står i motsättning till varandra och att de aktivt och medvetet arbetade för att korta navigationsvägarna. Sökfunktioner fungerar bättre då sidan är lättnavigerad. Samma webbansvarige uttryckte att en kvalificerad gissning är att ovana internetanvändare klickar sig fram, medan en annan person, som arbetade med projekt kring äldre och digitalisering ”drömde om att man skulle kunna skriva ett ord i en sökruta och få fram det man behövde” och såg detta som det mest användarvänliga sättet.

Stöd till generell digital kompetens kan spilla över på kommunala tjänster

Många av de intervjuade, med olika tjänster och funktioner inom kommunen, uttryckte att om kommunernas tjänster blir alltmer digitala så har kommunerna också ett ansvar för att erbjuda stöd till äldre medborgare (och andra) till att bli ”mer digitala”. Däremot var det ingen som hade en klar bild av vem som drev den frågan eller ansvarade för att driva och/eller genomföra detta. I intervjuerna framkom det att de flesta av de inkluderade kommunerna erbjuder någon form av stöd och utbildning i internetanvändning för sina invånare. Vissa av dessa är specifikt riktade till äldre. Det kan vara till exempel temadagar eller tillfällen där ungdomar lär äldre att använda datorer och surfplattor. En kommun hade infört stöd i hemmet, en ”fixartjänst” för äldre för hjälp med att använda digitala tjänster och produkter. Den var väl använd och den hjälp äldre personer ville ha rörde till exempel att ställa in TV eller skapa mailkonton. Andra stöd, som den handledning som flera kommuners bibliotek erbjuder, är inte riktade specifikt till äldre men de intervjuade bibliotekarierna beskrev att det i stort sett bara används av äldre personer. De stöd och utbildningar som kommunerna erbjuder är inte inriktade på användning av kommunens digitala tjänster och information, utan på att öka generell kunskap kring att använda internet och digitala produkter och tjänster. Intervjuade bibliotekarier och andra som var involverade i denna typ av utbildningar betonade att det handlade om hjälp till självhjälp och att de vid utbildningstillfällena aldrig gjorde saker åt den som deltog utan försökte lära ut ”det digitala språket”. Intervjuade personer med olika tjänster och funktioner resonerade kring att digitala tjänster som tillhandahålles av andra aktörer än kommunen, till exempel bank-id, är en förutsättning för att kunna använda vissa av kommunens digitala tjänster. Verksamhetsutvecklare, och även bibliotekarier resonerade kring att insatser för att stärka invånarnas grundläggande digitala kunskap var nödvändig om alltmer av kommunens tjänster och information ska bli digital. Trots att insatserna inte fokuserade på kommuners tjänster sågs de alltså som ett led i digitaliseringen av kommunens tjänster och information.

Stöd till de sköraste

Digitalisering – en icke-fråga för biståndshandläggare

De intervjuade biståndshandläggarna uttryckte att digitalisering i relation till klienter inte var en fråga som diskuterades särskilt mycket i deras arbetsgrupper. När det gällde utredningar inför eventuellt stöd i hemmet, beskrev biståndshandläggare att det inte uttryckligen ingick i deras uppdrag att systematiskt informera sig om vilka förutsättningar och utmaningar med att använda digitala tjänster de äldre personer de mötte hade. Däremot kunde de vid hembesök i förbigående lägga märke till vilka digitala produkter en person hade och/eller använde. Handläggare i kommuner med många olika hemtjänstutförare berättade att de ibland brukade fråga personer som beviljats hemtjänst om de själva kunde söka information om olika utförare på internet. Några av biståndshandläggarna sa att de var osäkra på vad som fanns på kommunens webbplats riktad till äldre och hur eventuella tjänster fungerade, och brukade därför inte rekommendera de äldre att gå in på webbplatsen. Ofta hade biståndshandläggarna med sig information i pappersform

och såg det inte alltid som relevant att fråga om personen själv kunde och ville söka information på egen hand.

Det framgick inte tydligt i intervjuerna vad som avgjorde ifall biståndshandläggarna såg det som relevant att informera om att det gick att hämta blanketter eller göra ansökan via webben, men intervjuerna antydde att det inte handlade om något tydligt ställningstagande utan att det upplevdes som enkelt att ta fram pappersblanketter och/eller information som de ändå hade med sig. Likaså skrev handläggarna oftast ut blanketter och skickade hem dem till den som ville göra en ansökan. Om de hänvisade till information på webbplatsen så var det ofta i kommunikation med yngre anhöriga. I en kommun där det var möjligt att ansöka om hemtjänst helt digitalt hade en handläggare erfarenhet av att ansökningar som kom in via e-tjänsten ofta gjorts av en närstående som loggat in med sitt bank-id, vilket innebär att ansökan inte är giltig. En annan handläggare som arbetade i en kommun där det finns en digital ansökningstjänst för hemtjänst berättade att hen inte hade fått in någon digital ansökan till sig, och att en kollega hade fått det någon enstaka gång. Generellt beskrev biståndshandläggare att de som är äldre använder de ”gamla” sätten att ta kontakt med kommunen som telefon och pappersblankett.

Några av kvalitetsutvecklarna och personer med specifika funktioner som rörde kultur för äldre och tillgänglighet, uttryckte en frustration över att biståndshandläggarna inte i större utsträckning uppmuntrade och stöttade de äldre personerna i att använda digitala produkter och tjänster och menade att det till viss del berodde på förutfattade meningar om äldre som icke-användare av digitala produkter och tjänster. En kommun hade tillhandahållit surfplattor med syftet att biståndshandläggare skulle använda dem tillsammans med den person som ansökt eller skulle ansöka om hemtjänst för att ge information kring handläggning och beslut kring ansökan samt kring hemtjänstutförare. Kvalitetsutvecklaren hade dock uppfattningen att de inte användes i någon större utsträckning.

Digitala hemtjänstinsatser som inkörsport

Kvalitetsutvecklare diskuterade att introduktion av enkla digitala tjänster, till exempel att bevilja stöd för att handla digitalt som en hemtjänstinsats, kunde vara ett sätt att stödja äldre personer att bli bekväma med att använda digitala produkter och tjänster. De beskrev hur detta skulle kunna fungera som en inkörsport för den äldre personen till att börja använda digitala tjänster (kommunala och andra) i större utsträckning. Här lyftes också nödvändigheten av att personal inom hemtjänsten har kunskap och känner sig bekväma med att använda digitala produkter och tjänster för att detta ska fungera. En av de intervjuade kvalitetsutvecklarna kände till att i kommuner som hade infört stöd till digitala inköp inom hemtjänst hade det främsta hindret varit just att personalen inte hade den kompetensen. Kvalitetsutvecklarna såg ett behov av utbildningsinsatser riktade till hemtjänstpersonal för att detta skulle vara möjligt. Även en biståndshandläggare diskuterade att hemtjänstpersonalen, som ju är de som möter äldre personer i deras vardag, skulle kunna stödja äldre personer i att sköta olika ärenden digitalt. Det skulle kunna innefatta att handla eller leta rätt på telefonnummer till vårdcentral e.t.c. Den här typen av stöd

finns inte som insats i dag. En handläggare föreslog att dagverksamheten skulle kunna ha i uppdrag att stötta äldre som vill lära sig mer om digital teknik.

Kommuners arbete att göra digitala tjänster tillgängliga och användbara

Kommer de digitala tjänsterna till användning?

I intervjuerna lyfte deltagarna att det finns en stark vision om ökad digitalisering från kommunens sida, men att den inte alltid motsvarar invånarnas behov. En deltagare uttryckte att det finns en risk att det skapas digitala tjänster som aldrig används. En av de intervjuade med övergripande funktion beskrev att tjänster som digitaliserades i kommunen hade utgått från befintliga blanketter utan att de anpassats till det digitala formatet. Det ledde till att tjänsterna blev krångliga att använda. Till exempel gick det inte att spara uppgifter och återkomma, utan hela formuläret behövde fyllas i vid ett tillfälle. Hen lyfte att detta är särskilt problematiskt med tanke på att de som behöver använda socialtjänstens tjänster kan ha begränsad tillgång till digitala produkter, och begränsade möjligheter att använda dem i en lugn miljö hela den tid det tar att fylla i formuläret.

Intervjuade personer med olika tjänst och funktion beskrev att det finns fungerande vägar till kommunens tjänster som inte är digitala, och de flesta antog att äldre personer använde dessa. De resonerade kring att alla kommuner har någon form av analog ”central ingång” till kommunala tjänster och information, till exempel en fysisk reception, medborgarkontor eller kontaktcenter, eller en telefonväxel. Via den vägen kan invånare alltid lotsas vidare till rätt information, person eller tjänst.

Att fånga målgruppernas förutsättningar och behov

Intervjuade som arbetade på centrala funktioner beskrev att de digitala systemen hade vissa inbyggda funktioner för att samla information om användares beteende. Det ger information om IP-adresser, geografisk plats, vilka plattformar som används och vilka sidor som besöks och hur navigationen går till. Detta ger alltså inte information om vem användaren är. Kommunerna använde sig av denna information i sin kontinuerliga kvalitetsutveckling av webbplatsen. En webbansvarig berättade att kommunen använde sig av enkäter på webbplatsen, via till exempel pop-up fönster med frågor kring vad användaren tyckte om olika aspekter av webbplatsen. Där kunde det också finnas frågor om ålder m.m. Dessa vägar ger förstås inte någon information om personer som inte använder kommunens webbplats, men ger en bild av vilka som gör det och vad de letar efter för typ av information. De intervjuade personerna som hade centrala funktioner var väl medvetna om det och menade att det är svårt, men önskvärt, att nå de som har stora svårigheter eller ett motstånd mot att använda digital information och tjänster. Ett sätt att få information kring vilka utmaningar kommunens invånare har med att använda webbplatsen beskrevs kunna vara att ta fasta på erfarenheter från telefonväxeln som möter invånares frågor när de inte vill eller kan använda webbplatsen och digitala tjänster. En av de intervjuade

personerna som arbetade på kommunikationsenhet i en kommun beskrev att det fanns ett gott samarbete mellan kommunikationsenheten och växeln. Det fördes en viss statistik kring vilka frågor och ärenden invånarna vände sig till växeln med, som användes för att anpassa innehållet på webbplatsen.

Intervjuade med tjänst på kommunikationsenhet uttryckte en önskan om att öka samverkan med kommunens olika verksamheter och få mer kunskap om olika målgruppers behov. Det var ett arbete som påbörjats i någon kommun, men de intervjuade menade att det fanns en hel del kvar att göra. En person vid en kommunikationsenhet nämnde att när pandemin var över önskade hen kunna ha fokusgrupper med olika målgrupper för att på bättre sätt förstå vilka behov som finns. Ett hinder för detta var begränsningar i personalresurser.

Det förekom också olika initiativ och projekt för att fånga äldre personers förutsättningar och behov relaterat till kommuners digitala tjänster. Till exempel hade företrädare för en kommun varit på plats utanför en mataffär de tider den hade pensionärsrabatt, för att ställa frågor till äldre personer kring vad de önskade av en planerad websida riktad till äldre.

Att samarbeta mellan enheter i den digitala vidareutvecklingen för användbara tjänster

Det framgick tydligt i intervjuerna att många av de intervjuade inte kände till hur samverkan mellan olika verksamheter och mellan olika aktörer i kommunen kring digitaliseringsfrågor gick till. En webbansvarig beskrev att en nationellt vedertagen struktur var att ha webbredaktörer vid de olika förvaltningarna som utgjorde en länk mellan förvaltningarnas verksamheter och kommunikationsenheten när det gällde att formulera text till webbplats. Det rörde främst uppdateringar av information så den skulle vara korrekt. Vilka tjänster eller funktioner som var webbredaktörer kunde variera. Det visade sig under intervjuerna att några av de kvalitetsutvecklare inom äldreförvaltningen som vi intervjuade var webbredaktörer. Det är intressant att notera att ingen av dem var riktigt säker på om de hade den funktionen. Under arbetets gång såg vi att det skulle vara relevant att intervjua fler webbredaktörer. Det var dock svårt att få information om namn på personer som hade denna roll. Vi tolkar detta som att rollen är ganska diffus, både för de som innehar den och för kommunerna som helhet. Vad vi kunde förstå utifrån intervjuerna, fanns det inget kontinuerligt samarbete kring utformningen av webbplats och digitala tjänster, utöver textinnehåll. En webbansvarig beskrev att inför att kommunen skulle skapa en helt ny webbplats för några år sedan besökte den grupp som arbetade med detta alla förvaltningar och verksamheter för att inventera vad som behövde finnas på webbplats. Då ingick också att samla information kring olika målgrupper.

Informations- och kunskapsutbyte mellan de som hade direkt kontakt med äldre personer och de aktörer som ansvarade för utformning av tjänsterna visade sig vara väldigt begränsad. Som beskrivits ovan hade biståndshandläggare inget systematiskt sätt att identifiera förutsättningar och behov när det gäller digitala tjänster hos de äldre personer som ansökte om stöd. De äldre tillfrågades inte heller systematiskt om de använde internettjänster. De intervjuade bibliotekarierna hade en god kunskap om hinder och förutsättningar för äldre personer att använda digitala

produkter och tjänster, men hade inget samarbete med kommunikations- och webbansvariga i kommunen. De beskrev att de brukade förmedla synpunkter kring utformningen av de digitala ljud, film och e-bokstjänster som biblioteken tillhandahåller till de företag som levererar tjänsterna.

Kommuner har digitaliseringsenheter som kan hjälpa till om en förvaltning eller verksamhet planerade att införa nya digitala tjänster eller aktiviteter. Här gav intervjuerna flera exempel på hur äldreförvaltningar hade initierat olika digitala tjänster och aktiviteter, (till exempel en webbplats riktad till seniorer, eller införande av stöd till digitala inköp som hemtjänstinsats) och fått hjälp av digitaliseringsenheten kring detta. I sådana projekt förkom det också att verksamheterna samarbetat med pensionärsorganisationer, eller försökt nå äldre personer på andra sätt för att inkludera deras perspektiv.

Diskussion

Har kommuner ansvar att stärka digital tillgänglighet och invånarnas kompetens?

Resultatet visade att de intervjuade, som hade olika tjänster och funktioner, var överens om att när kommunerna har ambitionen att bli mer digitala har de också ett ansvar att ge stöd i att använda digitala produkter och tjänster till äldre personer som har utmaningar med detta. Denna logik låg bakom många av de exempel på insatser som erbjudits för att stärka äldre personers kunskap att använda digitala produkter och tjänster som presenterades i resultatet. Sådana insatser var inte fokuserade på användandet av kommunala digitala tjänster i sig utan i stället på att öka den generella kunskapen om och intresset för att använda digitala produkter och tjänster.

De som i första hand handledde och höll utbildningar till äldre personer kring digital användning var bibliotekarier. Det är i linje med regeringsuppdraget ”Digitalt först med användaren i fokus” som innebar finansiering av samordning av utbildning av medarbetare vid biblioteken för att de ska kunna stötta medborgare i digital användning. Det är också i enlighet med bibliotekslagen genom formuleringen: ”Folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet” (SFS 2013:801, 7§). Kommunerna erbjöd också andra insatser och aktiviteter för att stärka äldre personers digitala kompetens.

Genomgående lyftes svårigheterna med att nå personer som har de största utmaningarna med att använd digitala produkter och tjänster. Med tanke på att ”digitalt utanförskap” samvarierar med andra socioekonomiska faktorer för utanförskap (Flemming m.fl. 2018) kan digitalisering inte ses som en isolerad fråga. För kommunerna innebär det att arbetet med att minska digitalt utanförskap för äldre och andra invånare kan behöva integreras med det arbete som är kopplat

till generell social och politisk integrering. Dessutom har forskning dokumenterat att användande av internet kan ha positiv effekt på hälsa och välmående för äldre personer (Tirado-Morueta m.fl. 2021). Därmed kan kommuners stöd för att öka äldre invånares generella digitala kunskap ses som del av ett förebyggande arbete som förespråkas i utredningen inför den nya socialtjänstlagen (SOU 2018:32).

Resultatet visade på att det kan finnas en skillnad mellan myndighetsperspektiv och tillgänglighetsperspektiv i relation till utformningen av kommunens webbplats. Som myndighetsutövare har kommunen ansvar att prioritera rättssäkerhet, och att invånarna får korrekt information relaterat till myndighetsutövningen. Resultatet pekade på att det ibland kan stå i konflikt med kommunens ansvar att vara tillgängliga för alla invånare. Här finns en möjlighet till utveckling, och ett behov av samarbete mellan aktörer som ansvarar för myndighetsutövning och personer som ansvarar för digital tillgänglighet i kommunen. De särskilda utmaningar som det kan innebära att kombinera tillgänglighet och myndighetsutövande i relation till digitalisering tas inte upp i SKRs strategi för digitalisering (Sveriges kommuner och regioner 2019) eller i riktlinjer från myndigheten för digital förvaltning (Myndigheten för digital förvaltning 2021).

Resultatet visade också på en del idéer kring hur kunskap och vana kring att använda digitala produkter och tjänster stegvis kunde föras in genom att till exempel biståndshandläggarna i sitt möte med äldre personer använde sig av digitala resurser när det var möjligt, eller att inköp med hjälp av hemtjänst görs digitalt. Intervjupersonerna tog upp utmaningen med att personalen som ska utgöra en resurs i den här typen av insatser har kompetens och känner sig trygga med det, vilket också lyfts av bland andra Socialstyrelsen (2021). För att fullfölja strävan efter en ökad digitalisering har kommunerna då ett ansvar både för att rekrytera och för att utbilda personal som kan utgöra en resurs i den här utvecklingen. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att hemtjänstmedarbetare reda har en komplex arbetssituation (SOU 2019:20). Det behövs också en beredskap för de svårigheter som kan uppstå då man inkluderar denna typ av uppgifter i arbetet. Inte minst då det kan finnas brister i de digitala tjänster, kommunala likväl som kommersiella, som används. Dessutom behövs en tydlighet kring hur integritets- och ansvarsfrågor ska hanteras.

Riskerar de icke-digitala lösningarna försvinna – trots att behoven av dem kvarstår?

Regeringens strategi för en digital samverkande stadsförvaltning, som också gäller för kommunal verksamhet (Regeringskansliet 2012) utrycker att ”*statliga digitala tjänster bör utformas på ett sådant sätt att alla människor kan ta del av dem utifrån olika förutsättningar och behov*”. Resultatet i den här studien pekade på att detta kanske inte är ett realistiskt mål. De intervjuade menade att det alltid kommer finnas personer som behöver stöd för att använda kommunala tjänster, oavsett om de är digitala eller analoga, vilket också stämmer överens med forskning kring äldre personers internetanvändning (Arlej 2021). Med kommuners strävan efter ökad digitalisering (Sveriges kommuner och regioner 2019) ser vi att det är viktigt att fråga sig om det finns en risk att de analoga alternativen inte utvecklas och håller samma kvalitet som de digitala och kunskapen

om dem minskar bland kommunens anställda. Dock visade studiens resultat snarare på det motsatta, det vill säga att kunskapen kring kommuners digitala lösningar inte var särskilt hög bland vissa medarbetare, och inte heller upplevdes som tillgängliga och lätta att använda.

Resultatet visade på en dubbelhet i synen på äldre personer som användare av digitala tjänster. Samtidigt som olika aktörer inom kommunerna menade att det alltid kommer finnas äldre personer som behöver stöd för att använda kommunala tjänster, hade de en stor tilltro till att äldre personers svårigheter att hantera digitala produkter och tjänster skulle försvinna i framtiden. Det kan tolkas som att de äldre som i framtiden kommer behöva stöd för att använda digitala tjänster ses som en alltmer avvikande grupp.

Dubbelheten i synen på äldre personer som användare av kommuners digitala tjänster och information visade sig även på ett annat sätt. Kommunen som organisation, och flera av de intervjuade kommunala representanterna förväntar sig att äldre personer ska använda sig av digitala tjänster och information i allt högre utsträckning, och gör ansträngningar för att detta ska uppfyllas. Samtidigt fanns det en föreställning om att andra vägar, som telefon och papper, är enklare att använda för gruppen, och det var dessa sätt som främst erbjöds. De insatser som finns för att stärka äldre invånares digitala kompetens i de aktuella kommunerna som beskrevs i resultatet, hade ofta ambitionen att eliminera den här dubbelheten, genom att sätta in insatser med intentionen att göra äldre personer till vana och trygga internetanvändare. De illustrerar en strävan efter att äldre personer ska uppleva digitala vägar som en enkel väg, och därmed leva upp till förväntningarna att bli alltmer frekventa användare av digital information och tjänster. Biståndshandläggarna är de aktörer, av de som intervjuats i studien, som i sin tjänst i störst utsträckning har insyn i hur vardagen ser ut för äldre personer som har stora utmaningar när det gäller att hantera vardagliga aktiviteter generellt. När biståndshandläggare träffar en äldre person kan hen göra bedömning av den äldre personens behov utifrån IBIC (Individens behov i centrum) (Socialstyrelsen 2021b), som bygger på WHOs klassificering ICF (Socialstyrelsen 2021a). Genom att inkludera till exempel livsområdena Kommunikation och Samhällsliv, socialt och medborgerligt liv, Utbildning, arbete, sysselsättning och ekonomiskt liv, som ingår i IBIC, kan vi se en möjlighet att identifiera och därmed eventuellt även bemöta svårigheter att använda digitala tjänster eftersom användningen av dessa ofta förväntas ske inom dessa livsområden. Det kan då även skapas utrymme för samtal inom området för att utröna om personen kanske är i behov av stöd eller en icke-digital lösning.

Biståndshandläggarna tillhör den yrkesgrupp av de som medverkade i studien, som i sitt arbete träffar flest äldre personer i behov av stöd i vardagen. Det var också de som i högst grad agerade i linje med uppfattningen att äldre personer föredrog analoga tjänster och information. Studien ger inte svar på om det grundade sig på ”gammal vana”, förutfattade meningar, erfarenheter av att digitala tjänster inte fungerat så bra, eller någonting annat.

Studiens resultat visade på att biståndshandläggare ibland inte kände särskilt väl till hur kommunens webbplats var utformad, eller hur de digitala ansökningarna fungerade. Resultatet innehöll

också exempel på digitala lösningar som inte fungerade särskilt bra, som till exempel ansökningsformulär som inte anpassats till det digitala formatet. Här finns en utvecklingsmöjlighet som kan ses som nödvändig om kommuners digitala tjänster ska kunna vara ett förstahandsalternativ för äldre personer, men också kännas rimliga för kommunens anställda att presentera för de äldre.

Av de kommunala aktörer som inkluderats i studien kan bibliotekarier som ger handledning i användning av digitala produkter och tjänster beskrivas som de som befinner sig närmast äldre personers utmaningar relaterat till digitalisering. De hade kännedom om äldres oro för hur och om sekretess och integritet kan upprätthållas vid användandet av digitala tjänster. De lyfte också att äldre personer ofta är oroliga för vad som kan hända om de ”gör fel”, samt att det fanns en okunskap kring den säkerhet som ändå finns. Detta stämmer överens med rapporten Svenskarna och internet som visar att omkring 70% av internetanvändare som är över 80 år inte känner till möjligheten, eller behöver hjälp med, att ändra inställningar för cookies och platsinformation (Internetstiftelsen 2021). Det finns också utmaningar kring hur stöd i att använda digitala tjänster ska kunna ges, eftersom kommunala aktörer (bibliotekarier eller andra) med hänsyn till integritet och sekretess inte handgripligen kan hjälpa till med inställningar i känsliga tjänster som till exempel användning av bank-id. De finns en tendens att äldres motstånd och tveksamheter kring att använda digitala tjänster ses som ett problem som beror på en kunskapslucka som behöver övervinnas. Detta trots att oro kring integritet och säkerhet kopplat till att använda digitala tjänster är högst relevant bland annat med tanke på att det förekommer brottslighet som utnyttjar svagheter i den digitala säkerheten och som är allmänt förekommande men också specifikt riktat till äldre personer. Om äldres oro för att använda digitala tjänster ska minska måste det också finnas goda och realistiska skäl att känna sig trygg med användandet av digitala tjänster. Här har myndigheter och verksamheter inom offentlig sektor, och även kommersiella utvecklare av digitala tjänster, ett ansvar att ta äldre personers (och andras) oro på allvar. Om kommunala tjänster digitaliseras på sätt som till exempel kräver digital identifiering är tydlig information kring säkerheten kring sekretess och integritet av högsta vikt.

Att samverka för att öka relevans, användbarhet och nytta för de äldre?

En av de främsta anledningarna till att inte använda digitala produkter och tjänster, bland hela befolkningen, är att personerna upplever att inte har något behov (Internetstiftelsen 2021). Forskning har visat att detsamma gäller för äldre personer med kognitiva funktionsnedsättningar (Blok m.fl. 2020). Att ta reda på vad som uppfattas som användbart och meningsfullt för äldre (och andra målgrupper) blir därför viktigt i utvecklingen av kommuners digitala information och tjänster, samtidigt som det är en utmaning då både teknik och användarvanor förändras snabbt och kan påverka vad som upplevs som användbart. Resultatet i studien, liksom strategier från både SKR och regeringen visar på en ambition att utformningen av digitala samhällstjänster ska utgå från medborgarnas behov, förmåga och förutsättningar (Regeringskansliet 2017; Sveriges kommuner och landsting 2019). Att utveckla metoder för hur äldre medborgares behov ska kunna uppmärksammas och identifieras blir då av avgörande betydelse. Det är därför viktigt att

lyfta fram att resultatet i den här studien visade att det inte fanns någon samverkan mellan de professioner och funktioner som mötte äldre personer i sitt arbete och personer med ansvar för web- och kommunikationsutveckling.

Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller vägledning för hur websidor och information kan utformas språkligt och layout-/funktionsmässigt. Myndigheten presenterar också metoder för användarcentrerad design (Myndigheten för digital förvaltning 2021), där ett ingående moment bland annat är analys av målgruppen. Resultatet i den här studien visade att ansvariga för web- och kommunikationsutveckling och tillgänglighetsansvariga hade god kännedom om dessa stöd. Däremot verkar det saknas metoder för att uppmärksamma och identifiera behov och förutsättningar relaterat till kommuners digitala information och tjänster bland invånare som inte använder sig av sådan information och tjänster i dag. Den information om användare som främst låg till grund för att utveckla hemsidor är användardata från befintliga hemsidor. Det innebär att det fångar ”mainstreamanvändare” medan sällananvändare och grupper som avviker stort från mainstream inte uppmärksammas. Att uppmärksamma dessa gruppers situation och möjligheter till att delta och ha inflytande i samhället som alla andra bör också vara en prioriterad fråga.

Slutsatser

Resultatet bygger på ett ”nedslag” i fyra kommuner och vi kan inte dra några generella slutsatser om hur kommuners arbete med att utveckla digital information och tjänster som möter äldre personers förutsättningar och behov i ett digitaliserat samhälle. Resultatet är dock ett viktigt bidrag till att identifiera områden som behöver uppmärksammas i kommunernas arbete med att utforma digitala tjänster och information som kan möta äldre personers förutsättningar och behov. Vi vill särskilt lyfta följande frågor som relevanta för kommuner att ställa sig:

- Hur integreras kunskap och erfarenheter som finns bland medarbetare som möter äldre i sitt arbete, i utvecklandet av kommuners digitala information och tjänster?
- Hur tar kommunen ansvar för att information och tjänster är tillgängliga för personer som inte kan, eller som känner sig otrygga med, att använda sig av digitala lösningar?
- I vilken grad uppmärksammar biståndshandläggare äldre personers möjligheter att hantera digitala produkter och tjänster, som en del av viktiga livsområden enligt IBIC?
- Vilken syn på äldre personer som användare av digitala produkter och tjänster styr hur insatser utformas för att stärka äldre personers möjligheter att ta del av kommuners information och tjänster?

Referenser

Arlej, J (2021). Utanförskapet försvinner inte. Senioren. Tillgänglig på: https://www.senioren.se/nyheter/utanforskapet-forsvinner-inte/

Blok, M., van Ingen, E., de Boer, A.H. och Slootman, M. (2020). The use of information and communication technologies by older people with cognitive impairments: from barriers to benefits. *Computers in Human Behavior*. https://doi.org/10.1016/j.chb.2019.106173

Diaz Andrade, A. & Techatassanasoontorn, A.A. (2020). Digital enforcement: Rethinking the pursuit of a digitally-enabled society. *Information systems journal*. DOI: 10.1111/isj.12306

Flemming, A., Mason, C. & Paxton, G. (2018) Discourses of technology, ageing and participation. *Palgrave communication*. 54 (2)

Gallistl, V., Rohner, R., Seifert, A. & Wanka, A. (2020). Configuring the Older Non-User: Between Research, Policy and Practice of Digital Exclusion. *Social Inclusion*. 8(2) 233-243

Hunsaker, A. & Hargittai, E. (2018). A review of Internet use among older adults. *New media and society*. 20 (10) 3937-3954

Internetstiftelsen (2020) Digitalt utanförskap 2020 Q1. Tillgänglig på: https://svenskarnaochinternet.se/rapporter/digitalt-utanforskap-2020/

Jakobsson, E., Nygård, L., Kottorp, A., & Malinowsky, C. (2019). Experiences from using eHealth in contact with health care among older adults with cognitive impairment. *Scandinavian journal of caring sciences*, 33(2), 380-38

Larsson, E., Fahlström, G., Bertilsson, G. & Fristedt, S. (2020). An evidence map of digital tools to support social engagement in older adults living with mental illness or those who are at risk for mental health decline. *Gerontechnology*. 19 (3)

Myndigheten för digital förvaltning (2021). Vägledning för webutveckling. Tillgänglig på: https://webbriktlinjer.se/lagkrav/webbdirektivet/

Olphert & Damodaran (2013) Older people and Digital Disengagemnet: A Fourth Digital Divide. *Gerontology*. 59 564-570

Olsson, T och Viscovi, D. (2020). Who actually becomes a Silver Surfer?: Prerequisites for Digital Inclusion. *Javnost* 27(3) 230-246

Olsson, T., Samulesson, U. och Viscovi, D. (2019). Resources and repertoairs: elderly online practices. *European Journal of Communication* 34 (1) 38-56

Ramsden Marston, H., Genoe, R., Freeman, S. Kulczycki, C & Musselwhite, C. (2019) Older Adults' Perceptions of ICT: Main Findings fromthe Technology In Later Life (TILL) Study. *Healthcare*

Regeringskansliet (2012) *Med medborgaren I centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*. Näringsdepartementet

SFS 2013:801. Biblioteksslag

SFS 2018: 1937 Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

Socialstyrelsen (2021a). Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Tillgänglig på: https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/klassifikationer-och-koder/2021-3-7283.pdf

Socialstyrelsen (2021b). *Individens behov i centrum. Ett stöd för att använda IBIC och strukturerad dokumentation i socialtjänsten*. Tillgänglig på: https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2021-2-7203.pdf

Socialstyrelsen (2021c). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021*. Tillgänglig på: https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2021-5-7384.pdf

SOU 2018:32. *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*. Tillgänglig på: https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/04/sou-201832/

SOU 2019:20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. Hämtad från https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/04/sou-201920/

Sveriges kommuner och landsting (2019) *Utveckling i en digital tid. Ens strategi för grundläggande förutsättningar*.

Tirado-Morueta, R., Rodríguez-Martín, A., Álvarez-Arregui, E., Ortíz-Sobrino, M.Á och Aguaded-Gómez, J.I. (2021). The digital inclusion of older people in Spain: technological support services for seniors as predictor. *Ageing and Society*.

Wanka, A. & Gallistl, V. (2018) Doing age in a digitized world: A material praxeology of aging with technology. *Frontiers in Sociology*. 3(6) 1-16.

Wallcook, S., Nygård, L., Kottorp, A., & Malinowsky, C. (2019). The use of Everyday Information Communication Technologies in the lives of older adults living with and without dementia in Sweden. *Assistive Technology*. https://doi.org/ 10.1080/10400435.2019.1644685

Nestor FoU-center
Marinens väg 30, 136 40 Handen
www.nestorfou.se
tel: 08-777 99 16