



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af brugerinddragelse
ved digitaliseringen af det offentliges
kommunikation med borgerne

Februar
2013



Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af brugerinddragelse ved digitaliseringen af det offentlige kommunikation med borgerne

19. februar 2013

RN 1502/13

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 10. oktober 2012 om at undersøge brugerinddragelse ved digitalisering af det offentlige kommunikation med borgerne. I dette notat redegør jeg for, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så vi kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i efteråret 2013.

II. Baggrund

2. Den overordnede målsætning i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 (herafter digitaliseringsstrategien) er at gøre digital kommunikation til borgernes naturlige førstevalg ved kommunikation med det offentlige. Samtidig er det hensigten, at borgere, der ikke kan eller har svært ved at bruge de offentlige digitale løsninger, skal have den nødvendige hjælp og støtte.

Statsrevisorerne finder det derfor relevant, at Rigsrevisionen vurderer, om digitaliseringsplanerne har tilstrækkeligt fokus på borgeren som bruger af og målet for det offentlige tilbud og krav om digital kommunikation.

3. Statsrevisorerne stillede følgende spørgsmål:

- A. I hvilket omfang og på hvilken måde har det offentlige inddraget borgerne ved tilrettelæggelsen af digital kommunikation med borgerne?
- B. Viser de foreløbige resultater af indsatsen et tilfredsstillende antal borgere, som betjener sig selv på internettet?
- C. Er brugerinddragelsen tilstrækkelig, og understøtter brugerinddragelsen målsætningerne om øget digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne?
- D. I hvor høj grad sikrer offentlige myndigheder i kontrakter med leverandører af systemer sig mulighed for løbende at optimere brugervenlighed i systemerne i takt med høstede erfaringer og udvikling i bedste praksis?

Digitaliseringsstrategien

4. Ifølge digitaliseringsstrategien forventes det, at op mod 80 % af alle breve til borgerne fra det offentlige, som kan afsendes digitalt, også bliver det i 2015, og at de offentlige myndigheder i 2015 vil modtage op mod 80 % af alle ansøgninger og anmeldelser fra borgerne digitalt. Resultatet forventes bl.a. at være en milliardbesparelse i den offentlige sektor.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 har 3 hovedspor:

- Så vidt muligt skal al relevant kommunikation mellem det offentlige og borgere og virksomheder være digital.
- Velfærdsydelser, fx sundhedsydelser, skal i stigende grad leveres digitalt.
- Myndighederne skal blive bedre til at koordinere digitaliseringen, fx ved at genbruge relevante data.

Strategien er aftalt mellem regeringen, KL og Danske Regioner.

Screening for brugervenlighed

Digitaliseringsstyrelsen screener de obligatoriske digitale løsninger med udgangspunkt i 24 kriterier for brugervenlighed, fx om det er tydeligt for brugeren, hvad der skal rettes, hvis vedkommede taster forkert.

5. Disse målsætninger understøttes af ny lovgivning fra juni 2012, som indfører en obligatorisk digital postkasse for borgere i 2014 og virksomheder i 2013. Der indføres endvidere obligatorisk digital selvbetjening på flere områder i perioden 2012-2015. Fra den 1. december 2012 er det blevet obligatorisk digitalt at anmelde flytning, anmode om sundhedskort og EU-sygesikringskort, ansøge om plads i dagtilbud og indmelde børn i skole og skolefritidsordning. Der forventes således en massiv udvidelse af det offentliges digitale kommunikation med borgerne i de kommende år.

6. Den forventede milliardbesparelse forudsætter en høj anvendelsesgrad af de digitale løsninger og en tilsvarende lav grad af henvendelser gennem andre kanaler, herunder personligt fremmøde, telefon og e-mail, som gennemgående er dyrere pr. henvendelse end en digital løsning.

Krav til brugerinddragelse

7. Der er ikke tidligere udarbejdet dybdegående analyser af brugerinddragelsen i offentlige digitale løsninger i Danmark, og ifølge Digitaliseringsstyrelsen er der ikke i den offentlige sektor opstillet krav, herunder lovgivningsmæssige krav, om inddragelse af brugere ved udviklingen og implementeringen af digitale løsninger. De selvbetjeningsløsninger, som er blevet obligatoriske pr. 1. december 2012, er dog blevet screenet på baggrund af en række kriterier for brugervenlighed, før de er blevet meldt klar.

Brugerinddragelse og anvendelsesgrad

8. Rigsrevisionens udgangspunkt for undersøgelsen er, at brugerne er de borgere og virksomheder, som anvender en offentlig digital løsning, fx når en borger indmelder sit barn i daginstitution.

Statsrevisorerne spørger i anmodningen til brugerinddragelse i forskellige faser i udviklingen og implementeringen af digitale løsninger. For at imødekomme dette inddeler Rigsrevisionen projektforløbet af en digital løsning i forskellige faser, hvor brugerne typisk kan inddrages. Følgende faser forventes:

- *Afklaringsfasen*, hvor det afklares, hvilken værdi den digitale løsning vil tilføre borgerne, og hvordan værdiskabelse sikres
- *Udviklingsfasen*, hvor den digitale løsning designes under hensyntagen til brugernes behov og ønsker
- *Implementerings- og driftsfasen*, hvor brugerne tester brugervenligheden af den digitale løsning forud for idriftsættelse og inddrages efter idriftsættelse for løbende at optimere løsningen, fx gennem brugerundersøgelser.

Faseinddelingen er inspireret af den fællesstatslige it-projektmodel, som skal anvendes for statslige it-projekter over 10 mio. kr.

9. Det er afgørende, at brugerinddragelsen sker, så den understøtter brugervenlighed og derigennem en så høj anvendelsesgrad som muligt. Det kræver bl.a., at målet med at inddrage brugerne er klart, at det overvejes, i hvilke faser brugerne skal inddrages, og at inddragelsen tilrettelægges forskelligt, alt efter hvilken digital løsning der er tale om, og hvilken fase løsningen befinder sig i.

10. Der er dog ingen garanti for, at brugerinddragelse i sig selv sikrer en høj brugervenlighed, eller at høj funktionel brugervenlighed medfører en høj grad af anvendelse af en given digital løsning.

Anvendelsesgraden af den digitale løsning afhænger også af, at borgerne faktisk ved, at der findes en digital løsning på det pågældende område, fx via en effektiv kommunikationsstrategi, og at den digitale løsning er let tilgængelig og retter sig mod alle relevante borgere. Her til kommer, at det skal have værdi for borgeren at anvende den digitale løsning. Den skal løse en opgave for borgeren, og det skal være fordelagtigt at anvende den digitale løsning frem for en papir-, telefon- eller e-mailløsning.

III. Tilrettelæggelse af undersøgelsen

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om brugerinddragelse ved digitaliseringen af det offentlige kommunikation med borgerne sker, så det understøtter målsætningen om øget digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne.

12. Statsrevisorernes spørgsmål kan besvares i en undersøgelse, der indeholder 4 hoveddele: en overordnet del om digitaliseringsstrategiens udmøntning og 3 dele, der søger at afdekke brugerinddragelse i de faser, der er skitseret i pkt. 8.

Digitaliseringsstyrelsens udmøntning af digitaliseringsstrategien

13. For det første vil undersøgelsen gennemgå Digitaliseringsstyrelsens foreløbige udmøntning af digitaliseringsstrategien, bl.a. om Digitaliseringsstyrelsen har lagt en tilfredsstillende plan for at kunne monitorere og følge op på strategiens overordnede mål om, at op mod 80 % af alle relevante henvendelser fra borgere til det offentlige og fra det offentlige til borgerne sker digitalt i 2015. (Dette delformål besvarer sammen med delformålet om brugerinddragelse i udviklingsfasen spørgsmål B i Statsrevisorernes anmodning).

Brugerinddragelse i afklaringsfasen

14. For det andet vil undersøgelsen analysere, i hvilket omfang og på hvilken måde de ansvarlige institutioner har inddraget borgerne ved tilrettelæggelsen af den digitale løsning. Det vil desuden blive undersøgt, om brugerinddragelsen er sket, så den understøtter målsætningen om øget digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne. (Dette delformål besvarer spørgsmål A i Statsrevisorernes anmodning og spørgsmål C sammen med delformålene om brugerinddragelse i henholdsvis udviklingsfasen og implementerings- og driftsfasen).

Brugerinddragelse i udviklingsfasen

15. For det tredje vil undersøgelsen gennemgå, om de ansvarlige institutioner i udviklingsfasen har taget stilling til, om der skal ske brugerinddragelse, og hvordan brugerinddragelsen skal ske. Endvidere vil der blive foretaget en vurdering af, om institutionerne har fulgt den plan for brugerinddragelse, der eventuelt er lagt i henholdsvis afklaringsfasen og i udviklingsfasen.

Desuden vil der blive set på, om der i udviklingsfasen er opstillet mål for anvendelsesgraden af den digitale løsning, herunder hvad der i relation til den enkelte løsning anses for en tilfredsstillende anvendelsesgrad. Endelig vil der blive set på, om der er opstillet monitorerings- og afrapporteringsstandarder for anvendelsesgraden. (Dette delformål besvarer sammen med delformålet om Digitaliseringsstyrelsens udmøntning af digitaliseringsstrategiens spørgsmål B i Statsrevisorernes anmodning samt spørgsmål C sammen med delformålene om brugerinddragelse i henholdsvis afklaringsfasen og implementerings- og driftsfasen).

Brugerinddragelse i implementerings- og driftsfasen

16. For det fjerde vil undersøgelsen gennemgå, om de ansvarlige institutioner i implementeringsfasen tester brugervenligheden forud for idriftsættelse. I forhold til driftsfasen vil det blive undersøgt, om institutionerne efterfølgende følger op på, om anvendelsesgraden er tilfredsstillende.

Derudover vil vi vurdere, om de ansvarlige institutioner løbende og systematisk optimerer den digitale løsnings brugervenlighed. Det vil her blive vurderet, om de ansvarlige institutioner arbejder systematisk med at udvikle brugervenligheden også efter idriftsættelse, herunder om den finder sted som en udviklingsaktivitet eller som led i den løbende vedligeholdelse. En gennemgang af kontrakterne vil vise, om der indgår krav om løbende optimering af brugervenligheden. (Dette delformål besvarer spørgsmål D i Statsrevisorernes anmodning og spørgsmål C sammen med delformålene om brugerinddragelse i henholdsvis afklaringsfasen og udviklingsfasen).

17. De digitale løsninger vil blive udvalgt på baggrund af følgende kriterier:

- *Bred brugerflade.* Der vil blive valgt digitale løsninger, som retter sig mod mange forskellige typer af brugere.
- *Spredning på ministerområder.* Der vil blive udvalgt digitale løsninger på de ministerområder, der har flest digitale løsninger.
- *Økonomisk væsentlighed.* De digitale løsninger vil blive udvalgt under hensyntagen til deres økonomiske tyngde.
- *Afsluttede projekter.* Der udvælges fortrinsvist projekter, som er i drift – dog vil nyere projekter også indgå.
- *Obligatoriske løsninger.* Løsningerne vil blive udvalgt, så der indgår løsninger, som ved lov er obligatoriske for borgerne at anvende.

18. Undersøgelsen vil omfatte 4-5 digitale løsninger, heriblandt det digitale tinglysningssystem (Justitsministeriet) og NemID (Finansministeriet).

19. Der vil i undersøgelsesforløbet blive inddraget bistand fra eksterne eksperter, hvis det vurderes, at det kan kvalificere undersøgelsens indhold og resultat.

20. Jeg skal for en god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm