



Beretning til Statsrevisorerne om brugervenlighed og brugerinddragelse i offentlige digitale løsninger

Oktober
2013

revision
revision
revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode	6
III.	De digitale løsninger før idriftsættelse	8
	A. Inddragelse af brugerne i tilrettelæggelsen af de digitale løsninger	8
	B. Inddragelse af brugerne i udviklingen af de digitale løsninger	10
	C. Hjælp og vejledning samt betjening af borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt	12
IV.	De digitale løsninger efter idriftsættelse	15
	A. Inddragelse af brugerne og forbedring af de digitale løsningers brugervenlighed efter idriftsættelse	15
	B. Forbedring af de digitale løsningers brugervenlighed i kontrakterne	17
V.	De digitale løsningers brugervenlighed og anvendelse	19
	A. Grundlaget for målinger af anvendelsen af de obligatoriske løsninger	19
	B. Screening af de digitale løsningers brugervenlighed	20
	C. Anvendelsen af de digitale løsninger	21
	Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål	23
	Bilag 2. Ordliste	24

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 9. Skatteministeriet og § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Thor Pedersen: november 2001 - november 2007
Lars Løkke Rasmussen: november 2007 - april 2009
Claus Hjort Frederiksen: april 2009 - oktober 2011
Bjarne Corydon: oktober 2011 -

Skatteministeriet:

Kristian Jensen: august 2004 - februar 2010
Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011
Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011
Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012
Holger K. Nielsen: oktober 2012 -

Justitsministeriet:

Lene Espersen: november 2001 - september 2008
Brian Mikkelsen: september 2008 - februar 2010
Lars Barfoed: februar 2010 - oktober 2011
Morten Bødskov: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om brugervenlighed og brugerinddragelse i offentlige digitale løsninger. Som led i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 har regeringen sammen med KL og Danske Regioner som mål, at langt flere borgere skal betjene sig selv digitalt. Op mod 80 % af al relevant kommunikation mellem borgere og myndigheder skal være digital i 2015, og på en række områder er eller bliver det obligatorisk med digitale løsninger, fx ved anmeldelse af flytning.

Når det offentlige stiller krav om, at borgerne betjener sig selv digitalt, er det vigtigt, at de digitale løsninger er brugervenlige. Brugervenlighed er samtidig en vigtig forudsætning for, at de digitale løsninger bliver anvendt.

2. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i marts 2013 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge, om brugerinddragelsen er tilstrækkelig i forhold til at sikre, at de digitale løsninger er brugervenlige, om myndighederne sikrer en tilfredsstillende anvendelse af de digitale løsninger, og om myndighederne sikrer sig mulighed for at forbedre løsningernes brugervenlighed, efter at de er idriftsat.

Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1. Bilaget viser også, hvor i beretningen Statsrevisorernes spørgsmål behandles.

3. På baggrund af Statsrevisorernes spørgsmål er undersøgelsens formål at vurdere, om myndighederne sikrer, at de digitale løsninger er brugervenlige. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har myndighederne sikret, at brugerne er blevet inddraget i udviklingen af de digitale løsninger?
- Har myndighederne vurderet de digitale løsningers brugervenlighed efter idriftsættelse, og har de i kontrakterne med leverandørerne sikret sig mulighed for at forbedre løsningernes brugervenlighed efter idriftsættelse?
- Er de digitale løsninger brugervenlige, og anvendes de i tilfredsstillende omfang?

4. I undersøgelsen indgår følgende 5 digitale løsninger:

- NemID, Digitaliseringsstyrelsen (Finansministeriet)
- TastSelv Borger, SKAT (Skatteministeriet)
- Det digitale tinglysningssystem, Domstolsstyrelsen (Justitsministeriet)
- Digital anmeldelse af flytning, den enkelte kommune
- Digital ansøgning om hjælpemidler, den enkelte kommune.

Brugerinddragelse

Inddragelse af en bruger, afhængigt af typen af løsning, og afhængigt af om løsningen er i tilrettelæggelses-, udviklings- eller driftsfasen.

Brugervenlighed

En brugervenlig digital løsning er karakteriseret ved, at den kan anvendes af en bruger til et specifikt formål i en bestemt sammenhæng.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Digitaliseringsstrategien lægger vægt på, at digitale løsninger er brugervenlige og kan anvendes af alle borgere. Myndighederne har både før og efter idriftsættelse arbejdet med at sikre brugervenligheden af de 3 statslige digitale løsninger, bl.a. ved at have klart definerede målgrupper for løsningerne og i visse tilfælde inddrage brugerne gennem brugervenlighedstest. Rigsrevisionen finder imidlertid, at myndighederne kan forbedre de digitale løsningers brugervenlighed, bl.a. ved at efterleve samtlige fællesoffentlige krav til brugervenlighed og ved systematisk at gennemføre brugervenlighedstest.

Før idriftsættelse

Brugerne er blevet inddraget før idriftsættelsen, dvs. i tilrettelæggelsen og udviklingen af de 3 statslige digitale løsninger, for at sikre brugervenligheden. De 2 kommunale digitale løsninger er standardløsninger, hvorfor kommunerne kun i mindre grad har haft indflydelse på omfanget af brugerinddragelsen. Der er ingen krav om at gennemføre brugervenlighedstest af en digital løsning før idriftsættelse, men Rigsrevisionen vurderer, at brugervenlighedstest er en effektiv metode til at sikre en løsnings brugervenlighed. Der er gennemført brugervenlighedstest i udviklingen af 2 af de 3 statslige digitale løsninger.

Efter idriftsættelse

Når en digital løsning er idriftsat, anbefaler Digitaliseringsstyrelsen, at myndighederne indsamler viden om brugernes erfaringer med løsningen, men der er ikke krav herom. For de 3 statslige digitale løsninger er der gennemført brugertilfredshedsundersøgelser og etableret procedurer for opfølgningen heraf. For ingen af de 3 statslige digitale løsninger er der dog gennemført brugervenlighedstest efter idriftsættelse. Undersøgelsen har vist, at det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at forbedre brugervenligheden af den digitale løsning efter idriftsættelse, da de kommunale digitale standardløsninger ofte er købt af flere kommuner, hvilket bevirker, at ændringer foretages af leverandøren i fastsatte tidsintervaller. Kontrakterne med leverandørerne for de 3 statslige digitale løsninger indeholder ikke krav om løbende forbedringer af løsningernes brugervenlighed efter idriftsættelse. Omvendt hindrer kontrakterne heller ikke, at myndighederne forbedrer brugervenligheden efter idriftsættelse.

Anvendelse

For NemID og TastSelv Borger vurderes der at være en tilfredsstillende anvendelse af løsningerne, da myndighedernes egne mål enten er nået eller er på vej til at blive nået. For det digitale tinglysningssystem er der ikke opstillet mål for anvendelsen af løsningen, da der alene kan tinglyses digitalt. Det er endnu for tidligt at vurdere målopfyldelsen for anvendelsen af digital anmeldelse af flytning. Den seneste måling fra foråret 2013 viser en anvendelsesgrad på 72 %, og målet er 90 % i december 2013. Rigsrevisionen konstaterer i den sammenhæng, at Digitaliseringsstyrelsens opgørelse af anvendelsen af de obligatoriske digitale løsninger ikke viser medbetjening, dvs. situationer, hvor brugeren får hjælp til at anvende løsningen.

Betjening af borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt

For de undersøgte idriftsatte digitale løsninger er der for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt* fx etableret personlig betjening. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Digitaliseringsstyrelsens klarmeldingskoncept til obligatorisk digital selvbetjening ikke omfatter, om myndighederne har etableret betjening for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*. Endvidere kan Rigsrevisionen konstatere, at ikke alle de krav, som løsningerne skal klarmeldes efter, er offentligt tilgængelige.

Rigsrevisionen anbefaler, at:

- Digitaliseringsstyrelsen overvejer, hvordan alle de fællesoffentlige krav til brugervenlighed kan gøres gældende for ikke-obligatoriske digitale løsninger
- brugervenlighedstest i udviklingen af digitale løsninger indgår i de fællesoffentlige krav til brugervenlighed og omfattes af den fælles statslige it-projektmodel
- Digitaliseringsstyrelsen i klarmeldingen af obligatoriske løsninger følger op på, om myndighederne har etableret betjening for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, og tillige offentliggør alle de krav, som obligatoriske digitale løsninger klarmeldes efter
- Digitaliseringsstyrelsen stiller krav om, at myndigheder efter idriftsættelse af digitale løsninger løbende følger op på brugernes erfaringer og sikrer forbedringer af brugervenligheden, hvis opfølgningen viser, at der er behov for det.

De fællesoffentlige krav til brugervenlighed indeholder 5 overordnede kategorier: sprog, design og flow, data og funktionalitet samt tilgængelighed. Kravene handler bl.a. om, at sproget i digitale løsninger skal være letforståeligt, at fejlmeddelelser skal være skrevet på dansk, og at selvbetjeningen afsluttes med en tydelig kvittering.

Kravene er udtænkt og fastlagt på baggrund af en ekspertworkshop med deltagelse af web-designere, usabilityeksperter, it-leverandører og offentlige myndigheder.

Kravene kan ses på siden: arkitekturguiden.digitaliser.dk/godselvbetjening/kravbanken

II. Indledning

A. Baggrund

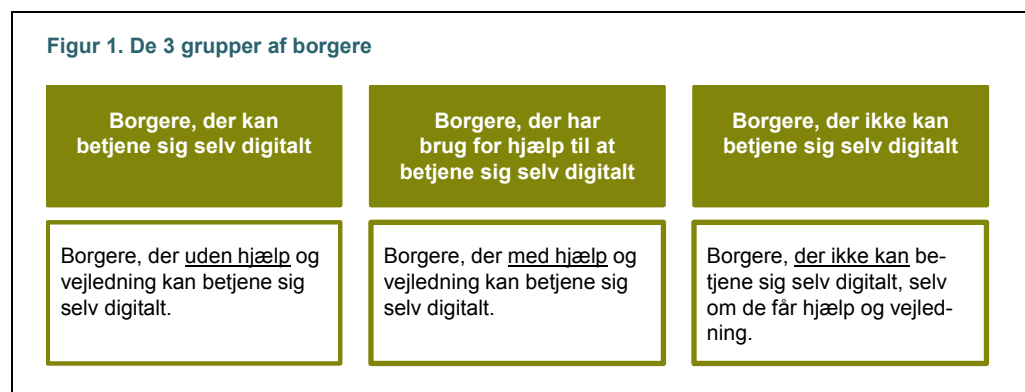
5. Digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og offentlige myndigheder har et dobbelt formål. Den udgør potentielt en forbedret service for borgerne, der kan betjene sig selv digitalt på alle tidspunkter af døgnet, og samtidig kan den medføre en effektivisering i det offentlige.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 (herefter digitaliseringsstrategien) tager udgangspunkt i dette dobbelte formål. Med strategien har Digitaliseringsstyrelsen sammen med KL og Danske Regioner opstillet et mål om, at de offentlige myndigheder i 2015 vil modtage op mod 80 % af alle ansøgninger og anmeldelser fra borgerne digitalt.

For at nå målet er det allerede, og bliver det frem til 2015, obligatorisk for borgerne at betjene sig selv digitalt på flere områder. I december 2012 blev det bl.a. obligatorisk at anmelde flytning digitalt.

Borgere og brugerne

6. Der er borgere, der kan betjene sig selv digitalt, borgere, der skal have hjælp, før de kan betjene sig selv digitalt, og borgere, der ikke kan betjene sig digitalt og derfor skal betjenes på anden vis. Borgere, der anvender en digital løsning, betegnes brugere. Rigsrevisionen har inddelt borgerne i 3 grupper i forhold til anvendelsen af en digital løsning. Figur 1 viser de 3 grupper af borgere.



Figur 1 viser Rigsrevisionens opdeling af borgere i 3 grupper. Det er vigtigt at fremhæve, at en borger kan flytte sig mellem grupperne, afhængigt af hvilken digital løsning der er tale om, og afhængigt af om løsningen er anvendt tidligere. For *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt* – og hvor særlige forhold gør sig gældende – er det væsentligt, at de bliver betjent på anden vis.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 indfører obligatorisk digital selvbetjening i bølger fra 2012 til 2015.

Første bølge af obligatorisk selvbetjening kom i december 2012, hvor det bl.a. blev obligatorisk at anmelde flytning og ansøge om plads i dagtilbud digitalt. 2. bølge kommer i december 2013. Der er planlagt i alt 4 bølger.

Særlige forhold – hvor hjælp eller medbetjening fra kommunens side konkret vurderes ikke at være en egnet løsning – kan fx foreligge for borgere med handicap, borgere, der mangler digitale kompetencer, visse socialt udsatte borgere, borgere med psykiske lidelser, hjemløse borgere og borgere med sprogvan-skeligheder.

Brugervenlighed, brugerinddragelse og selvbetjeningsgrad

7. I beretningen anvendes 3 centrale begreber: brugervenlighed, brugerinddragelse og selvbetjeningsgrad.

En *brugervenlig* digital løsning er karakteriseret ved, at den kan anvendes af en bruger til at opnå et specifikt formål i en bestemt sammenhæng.

Der er forskellige metoder til at sikre en digital løsnings brugervenlighed. Én af dem er *brugerinddragelse*. Det er relevant at inddrage brugerne på forskellig måde, afhængigt af typen af løsning, og afhængigt af om løsningen er i tilrettelæggelses-, udviklings- eller driftsfasen. Fx kan en brugergruppe, der er repræsenteret af interessenter/brugere, bidrage til at afklare brugernes behov.

For en digital løsning kan omfanget af anvendelsen måles som *selvbetjeningsgraden*. Selvbetjeningsgraden er andelen af afsluttede transaktionshenvendelser, der er gennemført ved brug af den pågældende digitale løsning på et givent område.

Transaktionshenvendelser
Borgerne kan fx ansøge om friplads i en daginstitution. Det defineres som en transaktionshenvendelse.

Koncepter for digitale løsninger

8. I boks 1 gennemgås Digitaliseringsstyrelsens 3 koncepter, som er udviklet for at understøtte myndighedernes implementering af obligatoriske digitale løsninger: Udviklingsvejledningen for velfungerende selvbetjening (herefter udviklingsvejledningen), klarmeldingskonceptet og screening. De 3 koncepter gælder i varierende omfang for de myndigheder, der er ansvarlige for at implementere digitale løsninger, afhængigt af om løsningerne er obligatoriske eller ikke-obligatoriske.

BOKS 1. KONCEPTER FOR DIGITALE LØSNINGER

Udviklingsvejledningen indeholder 24 fællesoffentlige krav til brugervenlighed, som skal sikre brugervenlige digitale løsninger. Udviklingsvejledningen indeholder derudover anbefalinger, gode eksempler og værktøjskasser med forslag og hjælp til at leve op til de 24 krav.

Klarmeldingskonceptet har til formål at sikre, at obligatorisk selvbetjening kommer godt fra start. Klarmeldingskonceptet anvendes forud for idriftsættelse af de obligatoriske digitale løsninger og baserer sig bl.a. på de fællesoffentlige krav til brugervenlighed, de 2 årlige målinger (som indgår i Digitaliseringsstyrelsens scorecard), dialog med leverandører og et spørgeskema til de myndigheder, der er ansvarlige for implementering af de obligatoriske løsninger.

Digitale løsninger, som skal gøres obligatoriske i forbindelse med digitaliseringsstrategiens bølgeplan, screenes af et eksternt firma for, om de efterlever de fællesoffentlige krav til brugervenlighed.

9. For de obligatoriske digitale løsninger gælder alle 3 koncepter. Endvidere gælder 10 af de 24 fællesoffentlige krav til brugervenlighed, som indgår i udviklingsvejledningen, for de ikke-obligatoriske løsninger.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

10. Formålet med beretningen er at vurdere, om myndighederne sikrer, at de digitale løsninger er brugervenlige. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har myndighederne sikret, at brugerne er blevet inddraget i udviklingen af de digitale løsninger?
- Har myndighederne vurderet de digitale løsningers brugervenlighed efter idriftsættelse, og har de i kontrakterne med leverandørerne sikret sig mulighed for at forbedre løsningernes brugervenlighed efter idriftsættelse?
- Er de digitale løsninger brugervenlige, og anvendes de i tilfredsstillende omfang?

11. Statsrevisorerne har i deres anmodning spurgt til, om brugerinddragelsen er tilstrækkelig, og om kontrakterne med leverandørerne sikrer mulighed for løbende optimering af brugervenligheden i takt med udvikling i bedste praksis.

Der eksisterer ikke krav om at inddrage brugere i udviklingen af digitale løsninger eller til gennemførelse af brugervenlighedstest før idriftsættelse af en digital løsning. Ligeledes er der ingen krav om, at myndighederne indsamler viden om brugernes erfaringer med løsningen efter idriftsættelsen. På denne baggrund har Rigsrevisionen valgt ikke at foretage en vurdering af, om brugerinddragelsen har været tilstrækkelig i de undersøgte digitale løsninger. I stedet har Rigsrevisionen valgt et fremadrettet fokus for at styrke brugervenligheden og brugerinddragelsen i digitale løsninger.

Den fællesstatslige it-projektmodel indeholder ikke krav til brugervenlighed, og brugervenlighedstest i udviklingen af en digital løsning indgår ikke i de fællesoffentlige krav til brugervenlighed. Således sker der ikke en opsamling af bedste praksis for brugervenlighed i digitale løsninger. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at behandle dette emne i undersøgelsen.

Afgrænsning

12. I undersøgelsen ses der udelukkende på den digitale tinglysning i tingbogen og ikke på de øvrige 3 bøger: bilbogen, personbogen og andelsboligbogen. Endvidere er der ikke foretaget en validering af data i det fællesoffentlige scorecard, som følger op på digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige. Desuden har vi i undersøgelsen udeladt at se på løsningernes tekniske kvalitet, fx opetid.

13. Undersøgelsen af TastSelv Borger, der er et system under SKAT, er fokuseret på den seneste årstilretning, der vedrører navigationen i TastSelv Borger, som blev sat i drift den 1. marts 2013.

14. I undersøgelsen behandles borgere med handicap ikke særskilt, da disse borgere vurderes at indgå i alle 3 grupper af borgere, jf. figur 1. Ligeledes indgår kommunerne ikke i analysen af, om forbedring af brugervenligheden efter idriftsættelse indgår i kontrakterne med leverandørerne.

15. Undersøgelsen omhandler perioden 2006 - medio 2013.

Metode

16. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af skriftligt materiale om de 5 digitale løsninger og materiale vedrørende digitaliseringsstrategien. Vi har gennemgået materiale fra Digitaliseringsstyrelsen, SKAT, Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten. For digital anmeldelse af flytning og digital ansøgning om hjælpemidler indgår 4 kommuner, og i relation hertil er fx interne notater, kanalstrategier og kommunikationsstrategier gennemgået. Vi har holdt møder med Digitaliseringsstyrelsen, SKAT, Domstolsstyrelsen, Tinglysningsretten og Justitsministeriet, de 4 kommuner og KL.

Kanalstrategi er en strategi for, hvordan myndigheder kommunikerer mest hensigtsmæssigt med sine kunder.

17. De 4 kommuner er udvalgt i dialog med KL. De har alle implementeret digital anmeldelse af flytning og forbereder nu implementeringen af digital ansøgning om hjælpemidler. Nogle af de undersøgte kommuner har formået at opnå en høj selvbetjeningsgrad, mens andre kommuner ikke har formået at opnå samme høje selvbetjeningsgrad. Kommunerne er samtidig valgt ud fra et mål om en vis spredning, både i forhold til størrelse, geografi og befolkningssammensætning.

18. De 5 digitale løsninger er udvalgt bl.a. på baggrund af, om løsningerne er obligatoriske eller ikke-obligatoriske, om løsningerne er statslige eller kommunale, at løsningerne har en bred brugerflade, at der indgår løsninger, som er implementeret, men at der også indgår løsninger, som er udviklet for nylig, og at der indgår løsninger, som er økonomisk væsentlige. Yderligere oplysninger om de udvalgte digitale løsninger fremgår af tabel 1.

Tabel 1. De udvalgte digitale løsninger

	NemID	TastSelv Borger	Det digitale tinglysningssystem	Digital anmeldelse af flytning	Digital ansøgning om hjælpemidler
Myndighed	Digitaliseringsstyrelsen	SKAT	Domstolsstyrelsen	Den enkelte kommune	Den enkelte kommune
Formål	Den offentlige login-løsning til andre offentlige digitale løsninger	Rettelser i forskuds- og årsopgørelse	Offentlig registrering, efterprøvelse og offentliggørelse af rettigheder over fast ejendom	Ændring af adresse, digitalt	Digital ansøgning om hjælpemidler til borgere med forskellige handicap
Påbegyndt (kontraktindgåelse)	Juni 2008	Rammekontrakt, årstilretning ¹⁾	December 2006	August 2009	-
Idriftsat	Juli 2010	Marts 2013	September 2009	December 2012	December 2013
Obligatorisk løsning som led i digitaliseringsstrategien	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja ²⁾

¹⁾ Den seneste årstilretning (fra 2012) vedrører navigationen i TastSelv Borger. TastSelv Borger selvangivelse har eksisteret siden 1995.

²⁾ Digital ansøgning om hjælpemidler bliver obligatorisk fra december 2013, hvorfor denne løsning kun indgår i undersøgelsen i begrænset omfang.

19. De kommunale digitale løsninger indgår under digitaliseringsstrategiens bølgeplan, hvorimod de statslige digitale løsninger – der indgår i undersøgelsen – ikke indgår i bølgeplanen.

20. Rigsrevisionen har modtaget bistand fra en it-ekspert fra IT-Universitetet i København, bl.a. for at vurdere de tiltag, som myndighederne har foretaget for at sikre løsningernes brugervenlighed, og med henblik på at gennemgå kontrakter i forhold til, om der er hindringer for at forbedre løsningernes brugervenlighed efter idriftsættelse.

21. Vi har ligeledes gennemført 2 fokusgruppemøder med repræsentanter, der har indgående kendskab til digitale løsninger, såvel kommunale som statslige.

22. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Skatteministeriet og Justitsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

23. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. De digitale løsninger før idriftsættelse

For de 3 statslige digitale løsninger har myndighederne før idriftsættelse inddraget brugerne for at tilpasse løsningerne til brugernes behov. For de 2 kommunale løsninger gælder det, at de er standardløsninger, og kommunerne har derfor kun i mindre grad indgået i udviklingen af digital anmeldelse af flytning og har derfor ikke haft indflydelse på omfanget af brugerinddragelsen.

Rigsrevisionen finder, at brugervenlighedstest er en effektiv metode til at udvikle brugervenlige løsninger og dermed sikre, at løsningen bliver anvendt. Der er gennemført brugervenlighedstest i udviklingen af 2 af de 3 statslige digitale løsninger. Brugervenlighedstest er imidlertid ikke omfattet af de fællesoffentlige krav til brugervenlighed. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at ikke alle de fællesoffentlige krav til brugervenlighed omfatter ikke-obligatoriske digitale løsninger.

Der er for alle 3 statslige digitale løsninger etableret betjening for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*. I de 4 undersøgte kommuner ydes der ligeledes betjening til *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, i borgerservicecentre og på biblioteker. Rigsrevisionen kan konstatere, at Digitaliseringsstyrelsens klarmeldingskoncept ikke følger op på, om myndighederne har etableret betjening for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, og ikke har offentliggjort alle de krav, som obligatoriske digitale løsninger klarmeldes efter.

A. Inddragelse af brugerne i tilrettelæggelsen af de digitale løsninger

24. Rigsrevisionens undersøgelse af, om myndighederne har inddraget brugerne før idriftsættelsen, dvs. i tilrettelæggelsen og udviklingen af de digitale løsninger, har vist følgende:

- Der er ikke krav om at gennemføre brugervenlighedstest af offentlige digitale løsninger, fx i den fællesstatslige it-projektmodel. Endvidere omfatter kun 10 af de 24 fællesoffentlige krav til brugervenlighed de ikke-obligatoriske løsninger.
- Myndighederne bag de 3 statslige digitale løsninger har alle identificeret, hvem der er målgruppen for de digitale løsninger.
- Myndighederne har for de 3 statslige digitale løsninger afdækket brugernes behov i tilrettelæggelsen af løsningerne gennem inddragelse af en brugergruppe eller ved at inddrage brugernes erfaringer med tidligere løsninger.

25. Rigsrevisionen har undersøgt, om Digitaliseringsstyrelsen stiller krav til offentlige myndigheder om at sikre brugervenligheden af deres digitale løsninger. Endvidere er det undersøgt, om myndighederne har søgt at afklare målgruppen og derefter har inddraget brugerne i tilrettelæggelsen af løsningerne.

26. Alle statslige it-projekter har siden 2010 skullet følge den fællesstatslige it-projektmodel, jf. boks 2.

BOKS 2. DEN FÆLLESSTATSLIGE IT-PROJEKTMODEL

Den fællesstatslige it-projektmodel indeholder en række anbefalinger, som skal hjælpe myndighederne til at planlægge og styre it-projekter bedre. For projekter med et budget over 10 mio. kr. er der krav om risikovurdering hos IT-projektrådet. Ved risikovurdering hos IT-projektrådet udgør slutbrugerinddragelse 1 af 5 fokusområder.

It-projektmodellen indeholder ikke krav til brugervenlighed i digitale løsninger. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at brugerinddragelse og brugervenlighed med afsæt i den fællesstatslige it-projektmodel kan sikres gennem en række tiltag, som styrelsen forventer at igangsætte, fx en kvalitetsstrategi.

27. Digitaliseringsstyrelsen har opstillet krav om brugervenlighed i udviklingsvejledningen. 10 af de 24 krav til brugervenlighed skal opfyldes af både obligatoriske og ikke-obligatoriske digitale løsninger. Det gælder fx krav til sprog. Blandt de resterende 14 krav er der fx krav om genbrug af data. Dvs. at data, der allerede er tilgængelig, fordi brugeren tidligere har anvendt løsningen, eller fordi oplysningerne kan hentes fra fx cpr-registret, skal genbruges. Brugeren skal således ikke genindtaste oplysningerne.

28. Ifølge udviklingsvejledningen bør digitale løsninger tage udgangspunkt i brugernes behov i forhold til det konkrete område, som løsningerne handler om. Brugernes behov kan fx være på forhånd at vide, hvilke oplysninger de skal have klar for at kunne anvende løsningerne. Forskellige målgrupper betyder ofte forskelle i brugernes behov, fx er der forskel på, om en løsning henvender sig til professionelle brugere med et forudsat fagkundskab eller til almindelige brugere. For at afdække brugernes behov er det nødvendigt at afklare, hvem der er målgruppen for løsningen, og inddrage disse brugeres erfaringer i tilrettelæggelsen.

29. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle 3 statslige myndigheder ved tilrettelæggelsen, dvs. som led i beslutningsgrundlaget, har overvejet, hvem løsningens målgruppe er. Målgrupperne for løsningerne fremgår af boks 3.

BOKS 3. DE DIGITALE LØSNINGERS MÅLGRUPPER

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at det daværende IT- og Telestyrelsen tilrettelagde den offentlige del af NemID som et frivilligt tilbud til de borgere, der gerne ville betjene sig selv digitalt frem for at møde op hos myndighederne eller sende et brev. Med indførelsen af obligatorisk digital selvbetjening er målgruppen for NemID udvidet til alle dem, som skal betjene sig selv digitalt, da NemID anvendes som login til obligatoriske digitale løsninger.

Målgruppen for TastSelv Borger er den voksne skattepligtige befolkning, idet de fleste borgere på et eller andet tidspunkt har brug for at ændre deres forskuds- eller årsopgørelse.

Domstolsstyrelsen angav i beslutningsgrundlaget, at målgruppen for det digitale tinglysningsystem i overvejende grad var professionelle brugere: advokater, landinspektører, ejendomsmæglere og brugere i den finansielle sektor.

30. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at brugerne er blevet inddraget i tilrettelæggelsen af de 3 statslige digitale løsninger, jf. boks 4.

BOKS 4. INDDRAGELSE AF BRUGERNE

I tilrettelæggelsen af NemID og TastSelv Borger anvendte myndighederne brugernes erfaringer med tidligere løsninger (digital signatur samt tidligere versioner af TastSelv Borger).

I det digitale tinglysningssystem blev brugerne inddraget ved, at Domstolsstyrelsen allerede som led i det udvalg, der udarbejdede beslutningsgrundlaget for det digitale tinglysningssystem, nedsatte en brugergruppe med interessenter, der alle var i målgruppen for løsningen. Brugergruppens anbefalinger til opbygningen af det digitale tinglysningssystem indgik i det videre arbejde.

Andre muligheder for at inddrage brugerne i tilrettelæggelsen af en digital løsning er feltstudier og brugerrejser, hvor man kortlægger brugernes "rejse" gennem det offentlige system, fx ved ansøgning om et hjælpemiddel.

B. Inddragelse af brugerne i udviklingen af de digitale løsninger

31. Rigsrevisionens undersøgelse af, om myndighederne har inddraget brugerne i udviklingen af digitale løsninger, har vist følgende:

- Der er ikke krav om at inddrage brugerne i udviklingen af digitale løsninger. De fællesoffentlige krav til brugervenlighed omfatter ikke gennemførelse af en brugervenlighedstest. Rigsrevisionen vurderer dog, at brugerinddragelse gennem brugervenlighedstest er en effektiv metode til at sikre udvikling af brugervenlige digitale løsninger og dermed sikre, at løsningen bliver anvendt.
- Brugere er blevet inddraget i udviklingen af 2 af de 3 statslige digitale løsninger gennem brugervenlighedstest. I den tredje løsning blev brugerne inddraget gennem en brugergruppe. Kommunerne har kun i mindre grad indgået i udviklingen af digital anmeldelse af flytning og har dermed ikke haft indflydelse på omfanget af brugerinddragelse i udviklingen af løsningen.

32. Rigsrevisionen har undersøgt, om myndighederne planlagde brugervenlighedstest som led i udviklingen af de digitale løsninger, om planlagte test blev gennemført, og om resultaterne af testene blev anvendt til at forbedre løsningernes brugervenlighed før idriftsættelse.

33. Ligesom i tilrettelæggelsesfasen er der ikke krav om, at brugerne skal inddrages i udviklingen af offentlige digitale løsninger. De fællesoffentlige krav til brugervenlighed omfatter ikke gennemførelse af en brugervenlighedstest i udviklingen af en digital løsning. Som udgangspunkt vurderer Rigsrevisionen, at det er en god ide at få en digital løsning brugervenlighedstestet af brugere. Gennemførelse af brugervenlighedstest har imidlertid økonomiske konsekvenser og bør derfor variere i omfang, afhængigt af den digitale løsnings dimensionering og volumen. Når brugervenlighedstest gennemføres, skal det endvidere ske ud fra objektive og relevante kriterier, der sikrer, at brugervenlighedstesten ikke blot tilpasses fx et økonomisk behov, men brugernes behov.

Brugervenlighedstest indbefatter, at forskellige typer af brugere tester, om og hvordan de kan anvende den digitale løsning.

Kan gennemføres både før og efter idriftsættelse af løsningen.

Brugerinddragelse i udviklingen af de statslige digitale løsninger

34. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af, om der er planlagt og gennemført brugervenlighedstest i udviklingen af de statslige digitale løsninger, er vist i tabel 2.

Tabel 2. Brugervenlighedstest i udviklingen af de statslige digitale løsninger

	NemID	TastSelv Borger	Det digitale tinglysningssystem
Myndighederne planlagde brugervenlighedstest	Ja	Ja	Ja
Brugervenlighedstest blev gennemført	Ja	Ja	Nej
Resultaterne af brugervenlighedstest er blevet anvendt	Ja	Ja	-

Som det fremgår af tabel 2, har de 3 statslige myndigheder tilrettelagt, at brugerne skulle inddrages i udviklingen af løsningerne gennem brugervenlighedstest. Tabellen viser videre, at det daværende IT- og Telestyrelsen og SKAT sikrede, at de planlagte brugervenlighedstest blev gennemført for henholdsvis NemID og TastSelv Borger. Testene blev gennemført som tænke-højt-test.

Derimod blev den planlagte brugervenlighedstest af det digitale tinglysningssystem erstattet af rådgivning fra en brugervenlighedsspecialist hos leverandøren. Brugere blev dog inddraget i udviklingen via den brugergruppe, der også indgik i tilrettelæggelsen af løsningen, men Domstolsstyrelsen brugervenlighedstestede imidlertid ikke løsningen, før den blev idriftsat. Da løsningen blev idriftsat, viste den sig at have en række brugervenlighedsproblemer, som brugervenlighedstest kunne have afdækket en stor del af i løbet af udviklingen.

Endelig viser tabellen, at resultaterne af testene for TastSelv Borger og NemID er blevet anvendt til at forbedre brugervenligheden af løsningerne. Fx ændrede SKAT opbygningen af hjemmesiden for TastSelv Borger i forhold til forståelse af begreber og navigation på hjemmesiden.

Brugerinddragelse i udviklingen af de obligatoriske digitale løsninger

35. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne i mindre grad har indgået i udviklingen af digital anmeldelse af flytning og dermed ikke har haft indflydelse på omfanget af brugerinddragelsen i udviklingen af løsningen. Kommunerne er i forhold til indkøbet af digitale løsninger typisk små aktører og indgår ofte i et samarbejde med KOMBIT. Det betyder, at kommunerne køber en digital løsning, der allerede er udviklet af en leverandør. Det skyldes, at det for den enkelte kommune ville være uforholdsmæssigt resursekrævende selv at udvikle digitale løsninger på de mange kommunale områder, hvor digital selvbetjening bliver obligatorisk. I stedet køber kommunerne digitale løsninger, som leverandører udvikler og sælger – typisk til flere kommuner.

Tænke-højt-test er en test, hvor en række brugere hver for sig bliver bedt om at udføre nogle opgaver. En testleder observerer brugerne og spørger ind til, hvad de tænker om opgaverne og løsningen. Efter testen evaluerer testlederen på, om det lykkedes for brugerne at udføre opgaverne, og hvad brugerne fortalte.

KOMBIT er kommunernes it-fællesskab.

KOMBIT bestiller og indkøber it-løsninger på vegne af kommunerne og tilbyder kommunerne serviceydelser som fx rådgivning i forbindelse med indkøb af it-ydelser og it-løsninger.

Boks 5 viser, hvordan de 2 obligatoriske løsninger – digital anmeldelse af flytning og digital ansøgning om hjælpemidler – er blevet udviklet.

BOKS 5. UDVIKLING AF DIGITAL ANMELDELSE AF FLYTNING OG DIGITAL ANSØGNING OM HJÆLPEMIDLER

KOMBIT indgik på vegne af 78 kommuner i udviklingen af digital anmeldelse af flytning. Udviklingsarbejdet tog udgangspunkt i en eksisterende løsning. Siden har samtlige kommuner købt løsningen.

Digital ansøgning om hjælpemidler bliver obligatorisk i december 2013. Det er stadig uklart, hvor mange leverandører der vil have en løsning klar. En række kommuner har givet input til KL gennem kortlægningen af en brugerrejse, som sætter fokus på de trin, en bruger skal gennemgå ved ansøgningen om et hjælpemiddel.

C. Hjælp og vejledning samt betjening af borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt

36. Rigsrevisionens undersøgelse af, om myndighederne har tilrettelagt vejledning til *borgere, der har brug for hjælp til at kunne betjene sig selv*, og stiller betjening til rådighed for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, har vist følgende:

- De 3 statslige myndigheder havde ikke i alle tilfælde før idriftsættelse afsat tilstrækkelige resurser til vejledning i at anvende de digitale løsninger.
- Digitaliseringsstyrelsens klarmeldingskoncept omfatter ikke myndighedernes tilrettelæggelse af betjeningen af *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, og alle krav, der klarmeldes efter, er ikke offentligt tilgængelige.
- For *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, er der for alle 3 statslige digitale løsninger etableret betjening på anden vis. For 2 af de 3 statslige digitale løsninger er der tale om fuldmagtsordninger, og hos SKAT udgør betjeningen personlig og telefonisk betjening samt betjening pr. e-mail. I de 4 undersøgte kommuner tilbydes personlig betjening til *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, i borgerservicecentre og på biblioteker.

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om myndighederne har tilrettelagt hjælp og vejledning til at benytte de digitale løsninger. Endelig har vi undersøgt, om myndighederne har etableret betjening for *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*.

Borgere, der med hjælp og vejledning kan betjene sig selv digitalt

38. Alle 3 statslige myndigheder har tilrettelagt forskellige former for vejledningsmateriale, fx demonstrationsfilm, der viser, hvordan løsningerne virker, og som brugerne kan orientere sig i, før de bruger løsningen eller eventuelt kontakter hotlinen.

SKAT har fundet ud af, at især unge under 30 finder det udfordrende at rette deres skat på TastSelv Borger, fordi de unge kan have vanskeligt ved at forstå de skattefaglige udtryk, som bruges i TastSelv Borger, jf. boks 6.

BOKS 6. SKAT'S HJEMMESIDE FOR UNGE SKATTEYDERE

For at hjælpe de unge med at betjene sig selv digitalt har SKAT lavet hjemmesiden skat.dk/unge for unge. På hjemmesiden forklarer SKAT trin for trin, hvordan de unge skal bruge TastSelv Borger, fx hvis de skal rette deres forskudsopgørelse.

Vejledning via hotline

39. For alle 3 statslige digitale løsninger blev vejledning bl.a. tilrettelagt som en hotline, som brugerne kunne kontakte via telefon.

40. For NemID og TastSelv Borger har myndighederne opstillet servicemål for ventetid og for forventninger til antallet af henvendelser som grundlag for at allokere resurser til hotlinen. For det digitale tinglysningssystem havde Domstolsstyrelsen før idriftsættelse allokere 4 medarbejdere til hotlinen, men uden at have opstillet servicemål eller foretaget beregninger af, hvor mange henvendelser man forventede. I dag er der også servicemål for ventetiden til hotlinen.

41. Efter NemID og det digitale tinglysningssystem blev sat i drift, henvendte så mange brugere sig, at ventetiden blev meget lang, og hotlinen måtte udvides kraftigt for begge løsninger. NemID's hotline blev udvidet fra 60 til 270 medarbejdere, mens bemanningen af det digitale tinglysningssystem blev udvidet fra de oprindelige 4 medarbejdere til i perioder op til 20 medarbejdere. Det digitale tinglysningssystem benytter sig i dag af fleksibel bemanning, så der kan opnormeres i perioder med stor efterspørgsel. For begge løsninger tog det tid at bringe ventetiden ned, da det var nødvendigt at ansætte og efteruddanne medarbejdere til de 2 hotlines.

42. SKAT har oplyst, at ventetiden på hotlinen (Kundecenter Person) i 2013 i gennemsnit var ca. 5 minutter i den første uge efter offentliggørelsen af årsopgørelsen, hvilket overholder SKAT's servicemål. I 2012 var den gennemsnitlige ventetid ca. 13 minutter.

Digitaliseringsstyrelsen har opstillet incitamenter til at sikre en brugervenlig løsning og nedbringe ventetiden på hotlinen, jf. boks 7.

BOKS 7. INCITAMENTER TIL AT SIKRE EN BRUGERVENLIG LØSNING OG NEDBRINGE VENTETIDEN PÅ HOTLINEN

Ifølge Digitaliseringsstyrelsen er betalingen for NemID's hotline inkluderet i kontrakten med leverandøren, uafhængigt af hvor mange af brugerne der ringer til hotlinen for at få hjælp. Dermed opnår Digitaliseringsstyrelsen, at leverandøren vil være interesseret i at sikre brugervenligheden, så færrest muligt henvender sig for at få hjælp. Samtidig betyder et bodsystem, at styrelsen modtager bod, hvis de maksimale ventetider overskrides, hvilket ligeledes giver leverandøren et incitament til at udvide hotlinen og/eller gøre løsningen mere brugervenlig.

Vejledning via personlig betjening

43. Der sker en del medbetjening ved personligt fremmøde i de kommunale borgerservicecentre og via telefonen. Flere af kommunerne anvender "floor walkers", jf. boks 8, i borgerservicecentre og tilbyder senior it-kurser. Fx er NemID omfattet af myndighedernes generelle tilbud om personlig betjening eller vejledning, hvis borgere henvender sig i kommunernes borgerservicecentre. De 4 undersøgte kommuner havde alle overvejet, hvordan de skulle hjælpe og vejlede borgerne om digital selvbetjening.

Medbetjening er en digital transaktionshenvendelse, som brugeren har fået hjælp til fra den pågældende myndighed, så den digitale løsning ikke benyttes selvstændigt.

BOKS 8. KOMMUNALE "FLOOR WALKERS"

De kommunale borgerservicecentre har særlige medarbejdere, der møder borgerne i borgerservicecentret og vejleder dem efter behov. Disse medarbejdere kaldes "floor walkers". Hvis der findes en digital løsning, vil "floor walkeren" introducere borgeren til løsningen og hjælpe borgeren igennem løsningen. I nogle tilfælde skal borgeren først have hjælp til at bestille og benytte NemID, som er forudsætningen for at kunne logge ind og betjene sig selv digitalt.

44. Tilbud om vejledning ved personligt fremmøde gælder ikke det digitale tinglysningssystem, som primært er rettet mod de professionelle brugere.

Borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt, selv om de får hjælp og vejledning

45. Som led i klarmeldingskonceptet vurderer Digitaliseringsstyrelsen, om myndighederne oplyser borgerne om, at de kan betjene sig selv på internettet, og om myndighederne er parate til at hjælpe *borgere, der har brug for hjælp til at betjene sig selv digitalt*. Imidlertid er obligatorisk selvbetjening for dem, der kan, og det er væsentligt, at *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, selv om de får hjælp og vejledning, bliver betjent på anden vis. Rigsrevisionen kan konstatere, at klarmeldingskonceptet ikke omfatter myndighedernes betjening af *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, jf. figur 1.

46. Undersøgelsen har vist, at de krav, der klarmeldes efter, ikke alle er offentligt tilgængelige. En del af de krav, der klarmeldes efter, er de fælles offentlige krav til brugervenlighed. Ud over kravene i udviklingsvejledningen, som er offentligt tilgængelige på arkitekturguiden.dk, indeholder klarmeldingskonceptet øvrige krav vedrørende bl.a. hjælp og vejledning, som ikke er offentligt tilgængelige.

47. Når det gælder TastSelv Borger, er det muligt at få betjening på anden vis ved fx at ringe til SKAT eller få personlig betjening i kommunernes borgerservicecentre og i skattecentre.

48. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at det ikke var relevant for NemID at tilrettelægge anden betjening for borgere, der ikke kunne betjene sig selv digitalt, idet den offentlige del af NemID blev tilrettelagt som et frivilligt tilbud. Imidlertid har NemID fået rollen som login til obligatorisk digital selvbetjening. For *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, har Digitaliseringsstyrelsen derfor i august 2013 implementeret en fuldmagtsordning.

49. For så vidt angår det digitale tinglysningssystem er løsningen – ligesom den tidligere papirbaserede tinglysning – primært lagt an på de professionelle brugere, og der kan kun tinglyses digitalt. For *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt* eller ikke har faglige forudsætninger for at tinglyse digitalt, har Domstolsstyrelsen udviklet en fuldmagtsordning.

50. I de 4 kommuner, som indgår i undersøgelsen, tilbydes personlig betjening til *borgere, der ikke kan betjene sig selv digitalt*, jf. figur 1. Personlig betjening finder i de 4 kommuner sted i borgerservicecentre, via "floor walkerne", og på bibliotekerne, hvor der ydes hjælp med fx at få et NemID.

IV. De digitale løsninger efter idriftsættelse

De 3 statslige myndigheder har mulighed for at vurdere og forbedre brugervenligheden af de digitale løsninger efter idriftsættelse. Digitaliseringsstyrelsen *anbefaler* i udviklingsvejledningen, at myndighederne indsamler viden om brugernes erfaringer med løsningerne, men der er ingen *krav* herom. Der er for alle 3 statslige digitale løsninger gennemført undersøgelser af brugernes tilfredshed med løsningerne. Endvidere er der for alle 3 statslige digitale løsninger etableret procedurer for opfølgning på brugertilfredshedsundersøgelser. Imidlertid er der for ingen af de 3 statslige digitale løsninger gennemført brugervenlighedstest efter idriftsættelse.

For ingen af de 3 statslige digitale løsninger er der fastsat krav i kontrakterne med leverandørerne om, at brugervenligheden løbende skal forbedres efter idriftsættelse. Der er imidlertid ikke i kontrakterne noget til hinder for, at statslige myndigheder vurderer og forbedrer brugervenligheden af løsningerne efter idriftsættelse.

Undersøgelsen har vist, at de 2 kommunale digitale løsninger er standardløsninger indkøbt af flere kommuner. Det kan derfor være vanskeligt for den enkelte kommune at forbedre brugervenligheden af de digitale løsninger efter idriftsættelse, da ændringer implementeres i fastlagte tidsintervaller.

A. Inddragelse af brugerne og forbedring af de digitale løsningers brugervenlighed efter idriftsættelse

51. Rigsrevisionens undersøgelse af, om myndighederne har inddraget brugerne efter idriftsættelsen af de digitale løsninger, har vist følgende:

- Der er for alle 3 statslige digitale løsninger løbende indsamlet viden om brugernes tilfredshed gennem spørgeskemaundersøgelser. Alle 3 myndigheder har endvidere faste procedurer for at følge op på resultaterne af brugertilfredshedsundersøgelserne, idet resultaterne indsamles og behandles systematisk. Ingen af de 3 statslige digitale løsninger har gennemført brugervenlighedstest efter idriftsættelse.
- Det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at forbedre brugervenligheden af de 2 digitale løsninger efter idriftsættelse, da løsningerne er standardløsninger, hvor ændringer derfor implementeres i fastlagte tidsintervaller.

52. Tabel 3 viser resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af, om og hvordan myndighederne vurderer og forbedrer de statslige digitale løsningers brugervenlighed.

Tabel 3. Myndighedernes forbedring af de statslige digitale løsningers brugervenlighed efter idriftsættelse

	NemID	TastSelv Borger	Det digitale tinglysningssystem
Myndighederne vurderer løsningernes brugervenlighed (fx brugervenlighedstest)	Nej	Nej	Nej
Myndighederne vurderer løsningernes brugertilfredshed (fx spørgeskemaundersøgelser)	Ja	Ja	Ja
Myndighederne har etablerede procedurer for opfølgning på vurderingerne af brugertilfredsheden	Ja	Ja	Ja

Vurdering af brugervenlighed og brugertilfredshed

53. Digitaliseringsstyrelsens udviklingsvejledning *anbefaler*, at myndighederne indsamler viden om brugernes erfaringer med løsningen for at få et grundlag for at afgøre, om brugervenligheden bør forbedres. Der eksisterer imidlertid ikke *krav* til, at brugervenligheden af en digital løsning skal forbedres efter idriftsættelse af løsningen eller krav til, at myndigheden sikrer sig mulighed for løbende at forbedre brugervenligheden efter idriftsættelse.

En **brugertilfredshedsundersøgelse** kan anvendes til at af-dække, at der er et problem.

En **brugervenlighedstest** kan anvendes til at identificere konkrete brugervenlighedsproblemer.

Metoder til undersøgelse af brugervenlighed:

- dialog med brugergruppe bestående af interessenter
- opsamling af erfaringer fra støttefunktioner, fx en hotline
- brugervenlighedstest, fx tænk-højtt-test
- statistik om brugernes adfærd.

54. Tabel 3 viser, at der for alle 3 statslige digitale løsninger er gennemført brugertilfredshedsundersøgelser efter idriftsættelse. Tabellen viser endvidere, at ingen af de statslige digitale løsninger har gennemført *brugervenlighedstest efter idriftsættelse*. Alle 3 statslige myndigheder har indsamlet viden om brugernes erfaringer med løsningen, bl.a. gennem dialog med en brugergruppe eller ved at indsamle erfaringer fra støttefunktionerne, fx hotlinen. En metode til at vurdere brugervenligheden er at indsamle *statistik om brugernes adfærd*, fx om, i hvilke felter på skærmbilledet brugerne typisk går i stå. For ingen af de 3 statslige digitale løsninger anvendes denne metode imidlertid. SKAT har oplyst, at SKAT vil begynde at indsamle og analysere sådan brugsstatistik for TastSelv Borger.

55. Kommunerne indsamler ligeledes viden om brugernes erfaringer med digital anmeldelse af flytning, fx i borgerservicecentre.

Opfølgning på brugertilfredshedsundersøgelserne

56. Tabel 3 viser, at der for alle 3 statslige digitale løsninger er etableret procedurer for opfølgning på brugertilfredshedsundersøgelser. For NemID og TastSelv Borger opsamler myndighederne systematisk information om de problemer med brugertilfredsheden, som undersøgelserne har vist, og behandler dem i prioriteret rækkefølge, eventuelt i samarbejde med leverandøren. For det digitale tinglysningssystem varetager leverandøren opfølgningen i samarbejde med Tinglysningssystemets ledelse, bl.a. på baggrund af forslag, som brugergruppen fremsætter ved halvårige møder.

57. Kun 1 af de 3 statslige myndigheder har afsat et fast beløb og årsværk, der er øremærket til forbedring af brugervenligheden. SKAT har afsat midler frem til 2015 til et analyseprogram, som bl.a. har til formål at forbedre brugervenligheden. Domstolsstyrelsen har afsat et beløb til justering af det digitale tinglysningssystem generelt efter idriftsættelse. Midlerne skal ikke kun anvendes til at forbedre brugervenligheden, men bliver også brugt til det formål. Begge myndigheder har dog oplyst, at det ikke er muligt at opgøre separat, hvor stor en andel af de afsatte beløb der indtil nu er blevet anvendt til brugervenlighedsforbedringer.

B. Forbedring af de digitale løsningers brugervenlighed i kontrakterne

58. Rigsrevisionens undersøgelse af, om myndighederne sikrer, at løsningens brugervenlighed forbedres efter idriftsættelse, har vist følgende:

- I udviklingsvejledningen *anbefales* det, at myndighederne indsamler viden om brugernes erfaringer med løsningen efter idriftsættelse, der er dog ikke *krav* herom.
- Kontrakterne for de 3 statslige digitale løsninger indeholder ikke krav om, at brugervenligheden skal vurderes eller forbedres efter idriftsættelse af løsningerne. Imidlertid er der ikke i kontrakterne noget til hinder for løbende at forbedre brugervenligheden af løsningen efter idriftsættelse, fx i form af ejerskab af kildekode eller implementering af ændringer i et fast tidsinterval.

59. Rigsrevisionen har undersøgt, om myndighederne har sikret sig mulighed for løbende efter idriftsættelse at forbedre brugervenligheden af de digitale løsninger, og om dette er sket på tidspunktet for kontraktindgåelsen med leverandørerne.

60. Kontrakterne for NemID og det digitale tinglysningssystem er statslige standardkontrakter udarbejdet efter eller med elementer fra K02-standardkontrakten. Kontrakterne indeholder både udvikling og drift af løsningerne. Udviklingen af TastSelv Borger er gennemført på baggrund af en rammekontrakt.

K02-standardkontrakten findes på: kammeradvokaten.dk/forretningsomraader/kontrakter-og-udbud/k-kontrakter.aspx

61. Resultaterne af Rigsrevisionens gennemgang af kontrakterne for de 3 statslige løsninger er vist i tabel 4.

Tabel 4. Forbedring af de statslige digitale løsningers brugervenlighed i kontrakterne

	NemID	TastSelv Borger	Det digitale tinglysningssystem
Krav om forbedring af brugervenligheden efter idriftsættelse fremgår af kontrakterne	Nej	Nej	Nej
I kontrakterne er der intet til hinder for løbende at forbedre brugervenligheden efter idriftsættelse	Nej	Nej	Nej

Tabel 4 viser, at der i ingen af kontrakterne er stillet krav om at vurdere og forbedre brugervenligheden efter idriftsættelse. For TastSelv Borger er der etableret en rammekontrakt, hvor SKAT betaler leverandøren pr. time for at levere de ændringer til løsningen, som SKAT bestiller. Tabellen viser videre, at kontrakterne omvendt ikke indeholder hindringer for at forbedre brugervenligheden efter idriftsættelse. Sådanne hindringer kunne være, at leverandøren ejer kildekoden, eller at leverandøren kun implementerer ændringer i et fast tidsinterval.

62. Der kan være udfordringer ved i kontrakten med leverandøren at opstille krav om, hvordan en løbende forbedring af brugervenligheden skal ske, da udviklingen af mange offentlige digitale løsninger finder sted over en årrække, hvor også brugernes krav til løsningen ændres. Fx kan udbredelse af nye platforme (fx mobile platforme) have en væsentlig effekt på, hvilke behov brugerne har, og hvilke kriterier der skal opfyldes for at tilfredsstille disse behov og skabe brugervenlighed. Endvidere kan krav til forbedring af brugervenligheden efter idriftsættelse af den digitale løsning have økonomiske konsekvenser for løsningsejeren, hvis kravene fastsættes på kontraktindgåelsestidspunktet.

63. Kommunerne indgår kun i begrænset omfang i tilrettelæggelsen og udviklingen af de digitale løsninger. Ses der på praksis i kommunerne, har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at forbedre brugervenligheden af den digitale løsning efter idriftsættelse, da de 2 kommunale digitale løsninger er standardløsninger, som er implementeret hos mange kommuner, og hvor implementering af ændringer, herunder forbedring af brugervenligheden, sker med et bestemt tidsinterval.

V. De digitale løsningers brugervenlighed og anvendelse

Digitaliseringsstrategien lægger vægt på, at digitale løsninger er brugervenlige og kan anvendes af alle borgere. Digitaliseringsstyrelsen har etableret et grundlag for at måle selvbetjeningsgraden på de områder, hvor digital kommunikation mellem borgerne og det offentlige enten er eller bliver obligatorisk frem til 2015, for derved at sikre efterlevelse af digitaliseringsstrategiens målsætning. Rigsrevisionen kan konstatere, at der imidlertid ikke er målt på selvbetjeningsgraden for de statslige obligatoriske løsninger, efter at løsningerne er blevet obligatoriske. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil arbejde herpå. Hertil kommer, at medbetjening, dvs. situationer, hvor brugeren får hjælp til at anvende løsningen, fx i borgerservicecentre, ikke opgøres separat, hvilket betyder, at opgørelserne af selvbetjeningsgraden kan være upræcise.

Derudover viser undersøgelsen, at brugervenligheden af de undersøgte digitale løsninger kan forbedres ved, at samtlige fællesoffentlige krav til brugervenlighed efterleves. Dette er begrundet i, at kun digital anmeldelse af flytning, som er en obligatorisk digital løsning, og NemID lever op til de fællesoffentlige krav til brugervenlighed.

For NemID og TastSelv Borger er myndighedernes egne mål enten nået eller på vej til at blive nået. For det digitale tinglysningssystem kan der alene tinglyses digitalt, hvorfor der ikke er opstillet mål for anvendelsen af løsningen. Det er endnu for tidligt at vurdere målopfyldelsen af digital anmeldelse af flytning. Kommunernes egne målinger i foråret 2013 af anvendelsen af digital anmeldelse af flytning viser en gennemsnitlig selvbetjeningsgrad på 72 %. Det fastsatte mål er 90 % i december 2013.

A. Grundlaget for målinger af anvendelsen af de obligatoriske løsninger

64. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Digitaliseringsstyrelsen har etableret et grundlag for at måle på de digitale løsningers anvendelse, har vist følgende:

- Digitaliseringsstyrelsens scorecard, som følger op på omfanget af digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige, baserer sig på et datagrundlag, hvor ikke alle kommuner er indeholdt.
- For de statslige digitale løsninger, som er blevet obligatoriske, er der ikke målt på selvbetjeningsgraden, dvs. i hvilket omfang de er blevet anvendt, efter at løsningerne er blevet obligatoriske.
- Medbetjening opgøres ikke særskilt i scorecardet, hvorfor opgørelserne af selvbetjeningsgraderne kan være upræcise.

Det fællesoffentlige scorecard har til formål at dokumentere udviklingen i den offentlige sektors digitale kommunikation med borgerne.

Scorecardet findes på:
scorecard.digst.dk/

65. Rigsrevisionen har undersøgt, om Digitaliseringsstyrelsen har etableret et grundlag for at måle selvbetjeningsgraden på de områder, hvor det er blevet obligatorisk at kommunikere digitalt.

66. Af digitaliseringsstrategien fremgår det, at der sikres adgang til relevante informationer om myndighedernes indsatser og gevinster. Digitaliseringsstyrelsen har sammen med de øvrige parter bag digitaliseringsstrategien besluttet, at styrelsen vil måle på, om målene for digital selvbetjening nås for de løsninger, der bliver obligatoriske for borgerne frem mod 2015. Målingerne skal vises i det fællesoffentlige scorecard.

Der er imidlertid ikke for de statslige obligatoriske løsninger indsamlet data for og målt på selvbetjeningsgraden, efter at løsningerne er blevet obligatoriske. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil arbejde på dette.

67. For de obligatoriske digitale løsninger indtastes data til scorecardet i kommunerne ved 2 årlige målinger. De strækker sig over 2-3 uger og omfatter borgernes henvendelser på en række opgaveområder på forskellige kanaler: digital selvbetjening, telefon, e-mail og personlig henvendelse.

De 4 kommuner, der har deltaget i Rigsrevisionens undersøgelse, har oplyst, at målingerne ikke er tilstrækkeligt systematiseret, hvilket bl.a. betyder, at ikke al betjening af borgere registreres. Hertil kommer, at det er frivilligt for kommunerne, om de vil deltage i målingerne.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at datakvaliteten ikke påvirkes af, at ikke alle kommuner deltager. Deltagelsen er ifølge Digitaliseringsstyrelsen høj nok til med sikkerhed at estimere henvendelsesmønstrene i kommunerne. Digitaliseringsstyrelsen har endvidere oplyst, at datakvaliteten ikke påvirkes af, at der måles i en afgrænset periode, idet der korrigeres for sæsonudsving.

68. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at medbetjening, fx i kommunernes borgerservicecentre, ikke indgår særskilt i scorecardets opgørelser, hvorfor selvbetjeningsgraderne kan være upræcise.

B. Screening af de digitale løsningers brugervenlighed

69. Rigsrevisionens undersøgelse af, om de digitale løsninger overholder de fællesoffentlige krav til brugervenlighed, har vist følgende:

- 1 af de 3 statslige digitale løsninger lever op til de fællesoffentlige krav til brugervenlighed. Ligeledes lever digital anmeldelse af flytning op til kravene. Rigsrevisionen vurderer, at det er vigtigt, at både obligatoriske og ikke-obligatoriske digitale løsninger lever op til alle kravene.

70. Digitaliseringsstrategien lægger vægt på, at digitale løsninger er brugervenlige. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om de 3 statslige digitale løsninger lever op til de fællesoffentlige krav til brugervenlighed.

71. Rigsrevisionen har fået foretaget screeninger af NemID's og det digitale tinglysningssystem efterlevelse af de fællesoffentlige brugervenlighedskrav, da disse løsninger ikke er obligatoriske og derfor ikke tidligere er blevet screenet af Digitaliseringsstyrelsen.

Digitaliseringsstyrelsen har tidligere fået screenet 2 funktioner (rettelse af forskuds- og årsopgørelsen) i TastSelv Borger (herefter TastSelv Borger) samt digital anmeldelse af flytning. Digital ansøgning om hjælpemidler er ikke blevet screenet, da der endnu ikke er udviklet en digital løsning på området.

72. De gennemførte screeninger viser opfyldelsen af de enkelte fællesoffentlige krav til brugervenlighed. Derudover giver screeningen en karakter mellem 1 og 4 baseret på, i hvor høj grad løsningen som helhed opfylder kravene, hvor 1 er bedst. Resultaterne er vist i tabel 5.

Tabel 5. Screeningsresultater af de undersøgte digitale løsninger

	NemID	TastSelv Borger	Det digitale tinglysningssystem	Digital anmeldelse af flytning
Vurdering	1-2	2-3	2-3	1-2

Kilde: Konsulentfirmaet Mads&Vitus.

Tabel 5 viser, at 2 digitale løsninger får karakteren 1-2, nemlig NemID og digital anmeldelse af flytning. Disse 2 løsninger vurderes i screeningen til at være "gode, brugervenlige løsninger uden forbedringsbehov" og "velfungerende løsninger med et vist forbedringspotentiale", idet de lever op til kravene med få undtagelser.

Tabellen viser videre, at TastSelv Borger og det digitale tinglysningssystem får karakteren 2-3. Det betyder, at løsningerne vurderes at være "velfungerende løsninger med et vist forbedringspotentiale" og "løsninger med et stort forbedringspotentiale". Den primære årsag til, at de 2 digitale løsninger delvist vurderes til 3, er, at de begge indeholder mange fagudtryk, som gør løsningerne svære at anvende for almindelige brugere. Kravene til sprog gælder for både obligatoriske og ikke-obligatoriske digitale løsninger.

73. Domstolsstyrelsen har på baggrund af screeningsresultaterne af det digitale tinglysningssystem oplyst, at en række af de sproglige formuleringer i det digitale tinglysningssystem, som kritiseres for at være tunge og svære at forstå, er lovbestemte og derfor ikke kan fraviges.

74. SKAT har oplyst, at SKAT er enig i den overordnede vurdering i screeningen. Videre oplyser SKAT, at det kræver omfattende ændringer at sikre, at TastSelv Borger lever op til kravene. SKAT har planlagt at sikre, at TastSelv Borger lever op til kravene i 2016. SKAT har oplyst, at fagtermerne ikke helt kan undgås på TastSelv Borger, når løsningen skal leve op til skattelovgivningen.

C. Anvendelsen af de digitale løsninger

75. Rigsrevisionens undersøgelse af, om myndighederne har opstillet mål for anvendelsen af de idriftsatte digitale løsninger og måler på, om anvendelsen af løsningerne er tilfredsstillende, har vist følgende:

- Der er opstillet mål for, og der måles på anvendelsen af NemID og TastSelv Borger, og for begge løsninger er målene enten nået eller på vej til at blive nået. Der er ikke opstillet mål for anvendelsen af det digitale tinglysningssystem, da der kun kan tinglyses digitalt.
- Det er endnu for tidligt at måle på målopfyldelsen af digital anmeldelse af flytning. For de kommuner, der deltager i de 2 årlige målinger, viser de seneste målinger fra foråret 2013 en gennemsnitlig selvbetjeningsgrad for digital anmeldelse af flytning på 72 %. Målet er en selvbetjeningsgrad på 90 % i december 2013, nogle kommuner har dog allerede nået målet.

76. Digitaliseringsstrategien lægger vægt på, at digitale løsninger kan anvendes af alle borgere. Derfor har Rigsrevisionen undersøgt, om myndighederne har opstillet mål og efter idriftsættelse har målt på anvendelsen af de digitale løsninger.

77. Ifølge digitaliseringsstrategien skal der være gennemsigtighed i fremdrift og status på arbejdet med at realisere initiativerne i strategien. Myndighederne skal kunne følge op på mål og gevinster og kunne korrigere kursen i tide, hvis der opstår udfordringer. Rigsrevisionen finder, at en forudsætning for at opnå effektiviseringer er at opstille specifikke og målbare mål og efterfølgende følge op på, om de fastsatte mål nås.

78. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det daværende IT- og Telestyrelsen og SKAT har opstillet mål for anvendelsen af NemID og TastSelv Borger og måler på anvendelsen af løsningerne. Der er ikke opstillet mål for anvendelsen af det digitale tinglysningssystem, da der alene kan tinglyses digitalt.

79. SKAT har opstillet mål for, hvor stor en andel af de gennemførte transaktioner der forventes at være digitale i relation til henholdsvis forskuds- og årsopgørelsen fordelt på kalenderårene 2013, 2014 og 2015. Målet for forskudsopgørelsen er 79 % i 2013, mens det for årsopgørelsen er 98 % i 2013. SKAT har opgjort den foreløbige selvbetjeningsgrad. De foreløbige tal for kalenderåret 2013 viser, at SKAT har nået de fastsatte delmål for forskudsopgørelsen (79 %) og for årsopgørelsen (98 %).

80. Det daværende IT- og Telestyrelsen opstillede i 2008 et mål om, at 2,6 mio. borgere i 2014 skulle have et NemID, som de havde aktiveret til brug i det offentlige. Digitaliseringsstyrelsen opnåede målet om 2,6 mio. udstedte NemID allerede i 2011. I 2012 estimerede styrelsen antallet af borgere med NemID til at blive 3,7 mio. Ved udgangen af 2012 blev dette mål nået. For 2013 er målet fastsat til at stige 5 % i forhold til målet for 2012.

81. Da der alene kan tinglyses digitalt, måler Domstolsstyrelsen ikke på anvendelsen af det digitale tinglysningssystem.

82. Målet for selvbetjeningsgraden af digital anmeldelse af flytning er 90 %. De seneste opgørelser for digital flytning er fra foråret 2013 og viser en gennemsnitlig selvbetjeningsgrad på 72 % blandt de kommuner, der har deltaget i målingen, jf. pkt. 67. Selvbetjeningsgraden var i efteråret 2012 og efteråret 2011 henholdsvis 63 % og 39 %. Det skal dog bemærkes, at digital anmeldelse af flytning ikke var obligatorisk på dette tidspunkt.

Rigsrevisionen, den 2. oktober 2013

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål

I hvilket omfang og på hvilken måde har det offentlige inddraget borgerne ved tilrettelæggelsen af digital kommunikation med borgerne?	Kap. III
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?	Kap. IV
Viser de foreløbige resultater af indsatsen et tilfredsstillende antal borgere, som betjener sig selv på internettet?	Kap. V
Er brugerinddragelsen tilstrækkelig, og understøtter brugerinddragelsen målsætningerne om øget digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne?	Kap. III, IV og V

Bilag 2. Ordliste

Brugerinddragelse	Inddragelse af en bruger, afhængigt af typen af løsning, og afhængigt af om løsningen er i tilrettelæggelses-, udviklings- eller driftsfasen.
Brugerrejser	En visualisering af de trin, en bruger skal gennemgå ved ansøgningen om et hjælpemiddel.
Brugertilfredshedsundersøgelse	Brugerne tilkendegiver tilfredsheden med den digitale løsning, fx ved en spørgeskemaundersøgelse. En brugertilfredshedsundersøgelse kan anvendes til at afdække, at der er et problem.
Brugervenlighed	En brugervenlig digital løsning er karakteriseret ved, at den kan anvendes af en bruger til et specifikt formål i en bestemt sammenhæng.
Brugervenlighedstest	Forskellige typer af brugere tester, om og hvordan de kan anvende den digitale løsning. Brugervenlighedstest kan gennemføres både før og efter idriftsættelse af løsningen.
De fællesoffentlige krav til brugervenlighed	Indeholder 5 overordnede kategorier: sprog, design og flow, data og funktionalitet samt tilgængelighed. Kravene handler bl.a. om, at sproget i digitale løsninger skal være letforståeligt, at fejlmeddelelser skal være skrevet på dansk, og at selvbetjeningen afsluttes med en tydelig kvittering. Kravene findes på: arkitekturguiden.digitaliser.dk/godselvbetjening/kravbanken
Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 – Den digitale vej til fremtidens velfærd	En strategi udarbejdet i et samarbejde mellem regeringen, Danske Regioner og KL. Strategien skal sikre fremdriften af digitaliseringen af det offentlige frem mod 2015. Digitaliseringsstrategiens målsætning opfyldes bl.a. gennem den såkaldte bølgeplan.
Den fællesstatslige it-projektmodel	Blev udviklet i 2010 og er en fælles model for hele staten, som skal anvendes ved gennemførelse af it-projekter. Den fællesstatslige it-projektmodel findes på: digst.dk/Styring/Statslige-it-projekter-og-programmer/Den-faellesstatslige-it-projektmodel
Det fællesoffentlige scorecard	Har til formål at dokumentere udviklingen i den offentlige sektors digitale kommunikation med borgerne. Scorecardet findes på: scorecard.digst.dk/
Ikke-obligatorisk løsning	En digital løsning, som ikke indgår i digitaliseringsstrategiens bølgeplan.
K02-standardkontrakt	Kammeradvokatens standardkontrakt på it-området. Tillige findes skabelonerne K01 og K03 på: kammeradvokaten.dk/forretningsomraader/kontrakter-og-udbud/k-kontrakter.aspx
Kanalstrategi	En strategi for, hvordan myndigheder kommunikerer mest hensigtsmæssigt med borgerne.
Kildekode	Er den tekst i et programmeringssprog, som programmøren har skrevet. Kildekoden kan læses og forstås af programmører, som kender det programmeringssprog, kildekoden er skrevet i. For at kunne ændre i et stykke software er man nødt til at have kildekoden, hvorfor der ved nogle kontrakter med leverandører er krav om medlevering af kildekoden ved erhvervelse af en digital løsning.
Klarmeldingskoncept	Har til formål at sikre, at obligatorisk selvbetjening kommer godt fra start. Klarmeldingskonceptet anvendes forud for idriftsættelse af de obligatoriske løsninger og baserer sig bl.a. på de fællesoffentlige krav til brugervenlighed, de 2 årlige målinger (som indgår i Digitaliseringsstyrelsens scorecard), dialog med leverandører og et spørgeskema til de myndigheder, som er ansvarlige for de obligatoriske løsninger.
KOMBIT	Kommunernes it-fællesskab. KOMBIT bestiller og indkøber it-løsninger på vegne af kommunerne og tilbyder kommunerne serviceydelser som fx rådgivning i forbindelse med indkøb af it-ydelser og it-løsninger.

Medbetjening	En digital transaktionshenvendelse, som brugeren har fået hjælp til fra den pågældende myndighed, så den digitale løsning ikke benyttes selvstændigt.
Screening	En systematisk vurdering af en digital løsnings efterlevelse af de fællesoffentlige krav til brugervenlighed.
Selvbetjeningsgrad	Andelen af afsluttede transaktionshenvendelser, der er gennemført ved brug af den digitale løsning.
Transaktionshenvendelse	Borgerne kan fx ansøge om friplads i en daginstitution. Det defineres som en transaktionshenvendelse.
Tænke-højt-test	En test, hvor en række brugere hver for sig bliver bedt om at udføre nogle opgaver. En testleder observerer brugerne og spørger ind til, hvad de tænker om opgaverne og løsningen. Efter testen evaluerer testlederen på, om det lykkedes for brugerne at udføre opgaverne, og hvad brugerne fortalte.