

BORGERNÆR OG INKLUDERENDE DIGITALISERING I DANMARK

Underskrivere

Anna de Boer, udviklingskonsulent, Egedal kommune
Barbara Nino, ph.d.-studerende, IT-Universitetet i København
Birgit Jæger, lektor emerita, Roskilde Universitet
Birgitte Arent Eiriksson, vicedirektør, Justitia
Birgitte Kofod, forkvinde, DataEthics
Brit Ross Winthereik, professor, Danmarks Tekniske Universitet
Grit Munk, chefkonsulent, IDA
Hanne Marie Motzfelt, professor, Københavns Universitet
Helene Friis Ratner, lektor, Aarhus Universitet
Ida Schrøder, post doc, Aarhus Universitet
Irina Papazu, lektor, IT-Universitetet i København
Jesper Balslev, lektor, Københavns Erhvervsakademi og Analogiseringsstyrelsen
Johan Busse, borgerrådgiver i Københavns kommune og formand for Dataetisk Råd
Julie Fabian, socialfaglig konsulent, Foreningen LigeVærd
Kenneth Flex, direktør, Dansk Flygtningehjælp
Kira West, formand, Rådet for Socialt Udsatte
Kresten Gaub, borgerrådgiver, Roskilde kommune
Lisbeth Knudsen, strategidirektør, Mandag Morgen/Altinget /ADD-projektet
Louise Kambjerre Scheel, seniorkonsulent, Ældresagen
Madeline Steenberg Williams, forkvinde, Danske gymnasieelevers sammenslutning
Mads Samsing, næstformand, HK
Marika Sabro, programleder, Landsforeningen af Væresteder
Merete Elleboe, koordinator, SIND
Mie Buhl, professor, Aalborg Universitet; Nicolai Paulsen, konsulent
Socialrådgiverforeningen; Ole Tange, it-politisk rådgiver Prosa
Per Liljenberg Halstrøm, docent, Københavns Erhvervsakademi
Pia Tesdorf, databeskyttelsesrådgiver
Rikke Frank Jørgensen, seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder
Sisse Finken, lektor, IT-Universitetet i København
Stefan Friis Frederiksen, medlem af Dataetisk Ungeråd
Søren Skaarup, post doc, IT-Universitetet i København
Tabita Nyberg Hansen, gadeplansmedarbejder, Projekt Udenfor
Thomas Hildebrandt, professor, Københavns Universitet

BORGERNÆR OG INKLUDERENDE DIGITALISERING I DANMARK

Indledning

En mere borgernær digitalisering af den offentlige sektor var i fokus på et møde den 8. november 2022, hvor 35 forskere, andre eksperter og repræsentanter for organisationer mødtes for at udvikle principper og initiativer, der kan understøtte en inkluderende digitalisering. De 8 principper, der fremkom, lyder som følger:

1. Digitalisering skal altid understøtte borgernes rettigheder og retssikkerhed.
2. Udvikling af borgerrettede systemer skal tage udgangspunkt i borgernes virkelighed.
3. Forskellige borgergrupper inddrages i udviklingen af borgerrettede IT-systemer hele vejen fra start til slut.
4. Der skal være let adgang til gode og værdige alternativer til at være digital.
5. Borgeren skal have mere kontrol over egne data.
6. Beslutninger om digitalisering skal træffes på et velunderbygget og transparent grundlag.
7. Offentligt betalt udvikling bør være offentligt ejet.
8. Alle borgere skal have lige muligheder for at deltage i diskussionen om brug af digitale teknologier.

Baggrunden for mødet var et ønske om at imødekomme en række aktuelle udfordringer knyttet til digitaliseringen af den offentlige sektor:

- Op mod en fjerdedel af den voksne befolkning oplever i dag udfordringer i mødet med det digitale. Hertil kommer pludseligt opståede vanskeligheder hos borgere, der normalt klarer sig digitalt.
- Udfordringerne knyttet til digitalisering går på tværs af samfundsgrupper, og kan ikke isoleres til særlige grupper, som fx ældre.
- Grupper, der i forvejen er udsatte (fx pga. fattigdom), risikerer at blive yderligere marginaliseret, når myndighederne kræver, at de betjener sig digitalt.
- I takt med digitalisering er medarbejdernes arbejdsgange omkring offentlige services blevet ændret. Det vanskeliggør borgeres mulighed for at få hjælp og vejledning, og forstærker den digitale eksklusion.

I det følgende uddyber vi kort de otte principper for borgernær digitalisering, og kommer dernæst med forslag til initiativer, som i praksis vil kunne bakke op om principperne. De ideer der afspejles i initiativerne, er ikke nødvendigvis alle nye eller epokegørende.

Der er imidlertid stadig myndigheder og leverandører, der ikke i tilstrækkelig grad anlægger et klart borgerperspektiv i deres digitaliseringsprojekter. Af den grund er der brug for forpligtende krav til myndighederne, så de kan stille krav til samarbejdspartnerne. Vi ønsker at skabe et bedre grundlag for at skubbe til dem, der ikke rigtigt er kommet i gang med en form for digitalisering, der har borgeren i centrum og inkluderer alle. Vi ønsker også at støtte dem der gør det godt og gerne vil mere.

En indvending vi ofte møder over for en mere omfattende og seriøs inddragelse af borgere og andre berørte i digitaliseringsarbejdet er, at det er for dyrt og tager for lang tid. Vi mener, at det er en for snæver og i øvrigt forkert betragtning. Vi vil hævde, at solid borgerinddragelse giver bedre løsninger, flere afledte positive effekter, færre negative effekter, større realisme i projekterne og færre problemer, når systemerne rammer virkeligheden. Og allervigtigst, at det er det demokratiske rigtige at sætte mennesker før systemer.

God læselyst!

PRINCIPPER FOR BORGERNÆR OG INKLUDERENDE DIGITALISERING

1. Borgeren skal være i centrum i al offentlig digitalisering, og alle borgere – uanset funktionsevne, alder, sprogkompetencer, køn, kønsidentitet og ressourcer i øvrigt, skal kunne se sig selv i fremtidens Danmark. **Digitalisering skal altid understøtte borgernes retssikkerhed og mulighed for at udøve deres rettigheder.** Der skal udarbejdes dataetiske og menneskeretlige vurderinger af digitale tiltags konsekvenser for borgerne.
2. **Udvikling af borgerrettede systemer skal tage udgangspunkt i borgernes virkelighed.** Som led heri inddrages borgernes erfaringer med en given situation (fx at være kontanthjælpsmodtager); hvordan oplever borgerne deres problemer og behov, hvilke erfaringer og ønsker har forskellige grupper af borgere; og hvordan indarbejdes disse erfaringer og forslag i udviklingen af konkrete løsninger.
3. Når offentlige myndigheder udvikler digitale løsninger, skal de gennem inddragelse af borgere i udviklingen sikre, at magt og myndighed kan udøves på en retfærdig måde. Det skal sikres, at **forskellige borgergrupper inddrages i udviklingen af borgerrettede IT-systemer hele vejen fra start til slut**, dvs. borgere med forskellige forudsætninger, kompetencer og ressourcer.
4. Der skal være **let adgang til gode og værdige alternativer til at være digital**. Det skal sikres, at borgere, der oplever, at det er svært at klare de digitale løsninger, fortsat har adgang til at deltage i det danske samfund på en værdig og retfærdig måde, der ikke stiller dem ringere end deres medborgere og ikke gør dem ufrivilligt afhængige af familie og frivillige.
5. **Borgeren skal have mere kontrol over egne data.** Borgeren skal sikres indsigt og handlemuligheder i forhold til de data, myndighederne har om dem, herunder hvad data bruges til og af hvem. Der skal udvikles løsninger, der gør det muligt for borgerne i højere grad at være medstemmende over data, der vedrører dem selv.
6. **Beslutninger om digitalisering skal træffes på et velunderbygget og transparent grundlag.** Det skal være let at få indblik i omkostninger og konsekvenser ved udvikling, implementering og drift af løsningerne, både i forhold til økonomiske og menneskelige konsekvenser, fx nye arbejdsgange. Berørte borgere, medarbejdere og repræsentanter for bredere samfundsmæssige interesser skal involveres i at kvalificere sådanne beslutningsgrundlag.
7. **Offentligt betalt udvikling bør så vidt muligt være offentligt ejet.** Borgernær digitalisering skal være baseret på åbne, veldokumenterede, og offentligt ejede it-infrastrukturer, så man undgår, at viden og værdier cirkulerer i lukkede kredsløb.
8. **Alle borgere skal have lige muligheder for at deltage i diskussionen om brug af digitale teknologier.** Det er ikke kun børn og unge, der skal have teknologiforståelse, alle borgere skal have muligheden for at forstå og forholde sig kritisk til teknologianvendelsen og dens konsekvenser for mennesker, befolkningsgrupper og fællesskabet som helhed, herunder klimaet.

INITIATIVER TIL BORGERNÆR OG INKLUDERENDE DIGITALISERING

Borgernes viden og erfaringer skal inddrages

Problem: I mange digitaliseringsprojekter inddrages borgeren og andre centrale berørte aktører for sent og for lidt. De inddrages ikke i en undersøgelse af det problem, digitaliseringen skal løse, i en vurdering af om og i givet fald hvordan digitalisering rent faktisk er en meningsfuld del af løsningen, eller i vurderingen af de konsekvenser løsningen kan have på deres liv. IT-systemer udvikles typisk med fokus på majoriteten.

Initiativ: Repræsentanter for borgere og andre berørte aktører skal inddrages *inden* myndigheder træffer beslutning om nye borgerrettede digitaliseringsprojekter eller om ændringer i eksisterende løsninger, der kan have konsekvenser for borgerne. Borgerne skal også inddrages, hvis der påtænkes ændringer i de analoge alternativer eller støttefunktioner omkring en digital løsning. Deltagerne skal kompenseres for den forbrugte tid, fx godtgøres økonomisk eller på anden vis.

Uddybning: Inddragelsen kan fx ske gennem deltagelse i workshops, møder med brugergrupper, gennem borgerpaneler og gennem de kommunale udvalg (som ældreudvalg, handicapudvalg, ungeudvalg) og gennem nedsættelse af ad hoc grupper for borgere på konkrete områder. Det vil sige med inddragelse af en bred kreds af borgere og/eller folk, der kan tale på vegne af dem, og andre med indsigt i området. Det er navnlig vigtigt at sikre inddragelsen af resourcesvage borgere og borgere, der normalt ikke føler sig hørt og repræsenteret, da det er disse grupper, der rammes hårdest, når der udvikles for majoriteten.

Inddragelsesprocessen bør tage udgangspunkt i borgerens forståelse af og erfaringer med det problem, systemet eller platformen skal løse. Her skal man blandt andet inddrage (forskellige) borgeres forskellige livssituationer, behov og ressourcer.

Undervejs i udviklingen af et system bør borgerne også inddrages gennem test af prototyper og tidlige udgaver af et system, så de inddrages i noget konkret og ikke bare en abstrakt ide.

Analysen af de forskellige input skal munde ud i en vurdering af, hvordan problemet/opgaven bedst kan løses set fra et borgerperspektiv, samt hvilke andre (evt. analoge/organisatoriske) tiltag der er nødvendige for at sikre, at den berørte service er tilgængelig for alle borgere og dækker alle borgernes behov i situationen.

Repræsentanter for borgerne kan både være borgere, der selv eller gennem nære relationer har erfaring med den berørte problemstilling, eller det kan være deltagere fra organisationer, der repræsenterer en bestemt gruppe borgere.

Når en digital løsning er i drift, bør der løbende ske en systematisk erfaringsopsamling, der sikrer, at leverandører og myndigheder kan være på forkant med borgernes udfordringer i forhold til adgang og brug af offentlige digitale løsninger, deres analoge alternativer og de klynger af andre systemer, som løsningerne indgår i. Igen bør man give borgerne mulighed for at give løbende feedback.

Eksempel: En kommune ønskede – før det blev obligatorisk at være digital med det offentlige - at forstå, hvordan borgerne oplevede situationen omkring ansøgning af kropsbårne hjælpemidler. Der er tale om et meget bredt spektrum af hjælpemidler som borgerne kan få brug for i en række livssituationer. For at forstå disse situationer og hvordan de blev opfattet af forskellige aktører, inviterede kommunen borgere, der for nylig havde været igennem processen med at søge om forskellige typer af hjælpemidler, til en workshop sammen med sagsbehandlere, jurister,

designere, medarbejdere fra hjælpemiddelcentral, sygehus og leverandører. Resultatet blev dels en langt mere nuanceret forståelse af borgernes situationer og behov – også behov der rakte ud over selve hjælpemidlet og handlede om den livssituation borgeren stod i, dels en række konkrete bud på, hvad det kunne give mening at digitalisere – og hvordan, og hvad der ikke gav mening at digitalisere. De professionelle aktører fik også en langt bedre forståelse af hinandens perspektiver og processer (de havde aldrig før været samlet).

Realisme og gennemsigtighed i beslutningsgrundlaget for digitalisering

Problem: Digitaliseringens værdi opgøres ofte i økonomisk værdi ('gevinster'), og tit har projektere hjemtaget de økonomiske gevinster, før de reelt kan påvises som resultat af digitaliseringen. Beslutningsgrundlaget for digitaliseringsprojekter er ofte baseret på vage antagelser, og usikkerheden omkring disse antagelser fremgår sjældent klart af beslutningsgrundlaget. Gevinsterne og omkostningerne ved digitaliseringsprojekter er mangeartede og indbefatter forhold, som ikke kun er relevante for borgere men også myndighedernes medarbejdere fx uddannelses-, arbejds- og kvalitetsmæssige forhold. Disse afledte omkostninger (for organisationen, medarbejderne og borgerne) og de ulemper (ikke-gevinster) projektet kan medføre, fremgår sjældent af beslutningsgrundlaget. Om det er rimeligt at en besparelse for det offentlige bliver en udgift eller ulempe for borgerne og virksomhederne, der skal bruge systemet, er et politisk spørgsmål. I dag er der imidlertid ingen mekanismer, der sikrer at politikerne bliver informeret om sådanne omkostninger, eller sikrer gennemsigtighed i beslutningsgrundlaget for digitaliseringsprojekter.

Initiativ: På baggrund af indsigterne i borgernes erfaringer og livsverden bør der for alle digitaliseringsprojekter udarbejdes en *realistisk* businesscase og kortlægning af, hvordan de forventede gevinster skal opnås, der også medtager andre former for værdi og omkostninger end de rent økonomiske.

Ved store digitaliseringsprojekter skal businesscase og kortlægning af forventede gevinster i offentlig høring inden den præsenteres for beslutningstagerne. Resultaterne af denne høring skal indgå som en del af beslutningsgrundlaget. Businesscase og kortlægning af gevinster skal under alle omstændigheder være offentligt tilgængelige.

Gevinster i form af økonomiske besparelser realiseres ikke før løsningen er i drift, og der er bevis for, at besparelsen rent faktisk kan realiseres uden utilsigtede omkostninger og uønskede sociale konsekvenser.

Uddybning: Relevante interessenter, såsom repræsentanter fra de borgergrupper og medarbejdere, der skal benytte systemerne, skal inddrages i dette arbejde og være med til at verificere realismen i beslutningsgrundlaget. Businesscasen og værdikortlægning skal indeholde alle kendte forudsætninger for og omkostninger ved projektet, inklusiv evt. omkostninger ved implementering og drift af analoge alternativer og etablering og drift af evt. hjælpe- og supportfunktioner. Indeholdt i dette er også en kortlægning af klimamæssige belastninger ved systemet samt de sociale og samfundsmæssige konsekvenser.

Businesscasen og værdikortlægning vil således også skulle redegøre for mulige uønskede/uhensigtsmæssige konsekvenser for dem, der berøres af projektet, og hvordan sådanne konsekvenser imødegås (og evt. omkostninger herved).

Der hvor antagelserne bag businesscasen og gevinstkortlægningen ikke kan begrundes med solid empirisk viden, skal det markeres, at der er tale om antagelser, og der skal redegøres for specifikke antagelser og deres usikkerhedsmargin.

Businesscase og værdikortlægning skal indeholde en beskrivelse af, hvordan tilstanden før digitaliseringsprojektet kan måles/vurderes, og hvordan resultaterne kan måles/vurderes efter løsningen er fuldt implementeret, og gevinsterne bør være realiseret. Hvis gevinsterne forventes realiseret gradvist over længere tid, bør deres realisering vurderes passende steder undervejs i implementeringen,

Businesscase og værdikortlægning skal revideres, hvis der sker væsentlige ændringer af forudsætningerne undervejs i projektet, herunder hvis der inden for samme område sker andre effektiviseringstiltag i perioden fra beslutning til drift af en digital løsning.

Hvis det viser sig, at den businesscase, der lå til grund for beslutningen om at gennemføre projektet ikke holdt, eller gevinsterne ikke har kunnet realiseres, skal der udarbejdes en analyse af årsagerne. Denne analyse skal være offentlig tilgængelig, så andre kan lære af den.

Eksempel: En større offentlig virksomhed havde vedtaget en ny digitaliseringsstrategi med et tilhørende meget omfattende projektkatalog. Der var udarbejdet komplekse businesscases for projekterne, og man ønskede nu at få gennemført en gevinstkortlægning. Det viste sig, at det for en række af projekterne reelt ikke var muligt at anvise en klar vej fra det digitale projekt til de forretningsmæssige gevinster, de var tænkt at give. En lang række mellemtrin og forudsætninger på vejen var blevet overset eller undervurderet – ofte noget der var forbundet med omkostninger, træk på ressourcer i organisationen, der ikke var til rådighed, eller deciderede ulemper for en del af de berørte aktører. Det viste sig desuden, at der stort set ikke havde været nogen involvering af borgere og andre interessenter i tilblivelsen af beslutningsgrundlaget, og at der ikke var noget egentlig belæg for en række af de antagelser, der lå til grund for beslutningerne. Der var heller ikke nogen planer for, hvordan man kunne vurdere, om de lovede gevinster blev opnåede, eller at man var på rette vej i forhold til gevinsterne undervejs i projekterne. For mange af projekterne var det eneste reelle, verificerbare succeskriterium, at den løsning, projektet handlede om, blev sat i drift. Men da der var truffet en politisk beslutning om strategien og projekterne – og gevinsterne – kunne man ikke ændre på noget, og måtte i stedet forsøge at opnå gevinsterne på andre måder end gennem selve digitaliseringen eller blot erklære, at der var tale om en succes, når systemerne var sat i drift.

Menneskeretlig og dataetisk konsekvensvurdering

Problem: Offentlige myndigheder har pligt til at vurdere de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige konsekvenser ved udvikling af digitale løsninger, herunder at forholde sig til de ændringer i den offentlige service, som digitaliseringen medfører. Der er desuden en stigende forventning om, at også dataetiske overvejelser inddrages. Dette sker ikke systematisk i dag. På trods af øget opmærksomhed omkring menneskeretlige, dataetiske og retssikkerhedsmæssige problemer ved digitalisering, er det ikke fast praksis i stat, regioner og kommuner at gennemføre systematiske konsekvensvurderinger på disse områder før man igangsætter nye digitaliseringsprojekter samt at offentliggøre disse vurderinger.

Initiativ: Inden der træffes beslutning om at igangsætte et digitaliseringsprojekt, skal der gennemføres en vurdering af de menneskeretlige og dataetiske konsekvenser af projektet og af projektets bredere samfundsmæssige konsekvenser. Konsekvensvurderingen skal gøres offentlig tilgængelig.

Uddybning: Menneskeretlige konsekvensanalyser (*human rights impact assessments*) er en metode, der i mange år har været brugt som led i private virksomheders iagttagelse af "nødvendig omhu" (*due diligence*) for at sikre respekt for menneskerettigheder, med afsæt i FN's principper for menneskerettigheder og erhvervsliv. Desuden stiller årsregnskabsloven krav til

danske virksomheder om at rapportere om både deres politik for og arbejde med menneskerettigheder og dataetik. Menneskeretlige og dataetiske konsekvensanalyser skal hjælpe med at identificere, vurdere og imødegå negative konsekvenser for borgerne af et givent system, før det udvikles, samt løbende gennem hele systemets levetid.

De væsentligste regler om myndigheders konsekvensanalyser findes i GDPR, som forpligter myndigheder til at foretage konsekvensanalyser i forbindelse med behandling af oplysninger om den enkelte borger, der indebærer en høj risiko for borgerens rettigheder. Disse konsekvensanalyser skal som minimum indeholde en systematisk beskrivelse af den planlagte databehandling, herunder formål, legitim interesse, og proportionalitet; en vurdering af risiciene for borgernes rettigheder (dvs. alle rettigheder og ikke kun databeskyttelse), samt de foranstaltninger, som myndigheden påtænker for at imødegå identificerede risici. Til de sidste hører garantier, sikkerhedsforanstaltninger og mekanismer, som kan sikre beskyttelse af rettigheder og påvise overholdelse af GDPR. Hvis konsekvensanalysen viser, at risikoen for borgerens rettigheder ikke kan begrænses ved passende foranstaltninger, er det et krav, at Datatilsynet hører forud for beslutningen om at igangsætte systemet. Datatilsynet har udarbejdet retningslinjer for disse konsekvensanalyser efter GDPR.

Når der udarbejdes konsekvensanalyser i forbindelse med offentlige digitaliseringsprojekter, skal disse baseres på input fra borgerinddragelsesprocesser (se initiativ om inddragelse af borgere), og der skal inddrages relevante juridiske, tekniske og faglige eksperter med kendskab til det område, digitaliseringen vedrører. I kommunerne kan man med fordel inddrage kommunens databeskyttelsesrådgiver og den kommunale borgerrådgiver (der hvor man har sådan en). Ligeledes skal Datatilsynet høres ved højrisiko projekter, jf. ovenfor.

Bl.a. Institut for Menneskerettigheder har udarbejdet en værktøjskasse for private virksomheders menneskeretlige konsekvensanalyser ved digitale aktiviteter, der kan tjene som inspiration. Ligeledes har Dataetisk Råd udarbejdet værktøjer til brug for dataetiske vurderinger, og rådet kan efter behov anmodes om at kvalificere projektets konkrete vurdering. Resultaterne af konsekvensanalysen skal indgå som en del af beslutningsgrundlaget for projektet.

Eksempel: Overgangen fra NemID til MitID kan fungere som eksempel på manglende konsekvensvurdering. MitID skal kunne bruges af alle borgere, men er i praksis udviklet til at understøtte en særlig type borger, og er baseret på antagelser om at denne borger er ressourcestærk (har en nyere smartphone), er mobil (kan tage til borgerservice), er statsborger (har et nyere pas) m.v. I forbindelse med udrulningen af MitID oplevede en lang række borgere, at deres rettigheder og mulighed for at tilgå offentlig services kom under pres, fordi de ikke kunne overgå til MitID. Fx har nogle borgere oplevet, at de er blevet afskåret fra livsnødvendigheder såsom adgang til egne penge, og til offentlige ydelser. Ikke mindst for sårbare grupper har det betydet en kritisk påvirkning af deres livssituation. En forudgående systematisk konsekvensvurdering og et krav om at offentlige myndigheder, og deres leverandører, skal forholde sig til, og imødegå, er nyt systems negative indvirkning på borgernes rettigheder, ville have skabt et bedre grundlag for udviklingen og implementeringen af MitID.

Understøttelse af viden-skabelse og debat om digitalisering

Problem: Det har længe været opfattelsen i den brede offentlighed, at yngre generationer ikke alene har nemmere ved at betjene digitale teknologier, men også automatisk opnår en forståelse for teknologisk innovation og digitalt design gennem brugen. Det har vist sig, at ideen om at de yngre generationer skulle være 'digitalt indfødte' er forkert. De yngre generationer har et større medieforbrug, men er ikke automatisk blevet kompetente brugere af digitale løsninger eller digitalt entreprenante. Af den og af andre grunde som vedrører udenlandske tech virksomheders

kulturelle og økonomiske dominans indenfor teknologiudvikling, er der behov for tiltag, som kan oplyse og udbrede kendskabet til og kritisk stillingtagen til digitale teknologiers rolle i samfundet.

Initiativ: Debatten om digitalisering foregår ikke længere kun indenfor en snæver kreds af fagfolk og specialister. Den er i nogen grad blevet udbredt til lægpersoner. Offentlige skandaler som udbyttesagen hos SKAT og elektroniske ejendomsvurderinger har medvirket til dette, men også til at give digitale teknologier i den offentlige sektor et noget blakket ry. Der er behov for en form for folkeoplysning, der går langt længere end den debat, vi ser i dag. Udstillingsaktiviteter, der rører ved sanserne – også den kritiske sans – kunne være en vej. Kulturinstitutioner, de tekniske skoler, ungdomsklubber, væresteder og kommunale tilbud skal inddrages i at oplyse og engagere i en teknologisk forståelse, der bidrager til skabelsen af digitale borgere samt udvikling af digitalt entreprenørskab.

Uddybning: Offentlige myndigheder har generelt en antagelse om, at digitalisering vil lette hverdagen for de fleste borgere, og hvis dette ikke sker, skal borgerne uddannes bedre. Denne forståelse er baseret på en snæver opfattelse af forholdet mellem borger og myndighed, særligt i forhold til udsatte borgeres hverdagsliv og ressourcer. Forankringen af offentlige digitaliseringsprojekter hos borgerne er afgørende vigtig for klog og demokratisk digitalisering. Øget borgerinddragelse styrker desuden tilliden til de digitale løsninger og kan øge legitimiteten af hele digitaliseringsprocessen.

Derfor skal borgerne tages med på råd og inkluderes i den digitale udvikling på en helt anden og mere konkret måde end i dag og fra starten af nye projekter. For at kunne udvikle mere effektive systemer for fremtiden, er det nødvendigt at give børn og unge, såvel som voksne, et grundlag for at forstå digitale systemer i samfundsmæssig kontekst. Dermed styrker vi deres muligheder for selv at blive digitale entreprenører. Ligeledes bør undervisere, journalister, civilsamfundsorganisationer, og offentlige ledere motiveres og klædes på til at forstå digitaliseringens mange nuancer, herunder betydningen for privatliv.

Eksempel: Teknologiforståelsesfaget er et folkeskolefag, som i løbet af de seneste 4 år er blevet udviklet og pilottestet på udvalgte skoler i Danmark. Udviklingen af faget har involveret fagpersoner fra forskellige traditioner indenfor humaniora og naturvidenskaberne såvel som fra pædagogikkens verden. Dette tværfaglige samarbejde har mundet ud i læreplaner, hvor det er blevet forsøgt at specificere abstrakte termer som computationel tænkning og kreativitet ind i en folkeskolehverdag, hvor faget skal spille sammen med andre fag og didaktiske principper. Forsøget har krævet mange ressourcer. Alligevel har politikerne valgt ikke at løfte faget videre og ud af dets status som eksperiment. Teknologiforståelse som national indsats i grundskolen er dermed lagt død.

Større gennemsigtighed i datagrundlag og borgerens kontrol med egne data

Problem: GDPR har givet borgerne en række rettigheder som det imidlertid kan være svært for borgerne at udøve. Det gælder fx retten til indsigt, portabilitet, berigtigelse og sletning. GDPR bliver i for høj grad set som en compliance-øvelse, ikke som konkrete rettigheder borgeren skal kunne praktisere. De offentlige digitale løsninger tager ikke i tilstrækkeligt omfang højde for, at effektivt skal understøtte borgernes udøvelse af disse rettigheder, fx retten til at korrigere eller berigtige data, der ikke længere er dækkende. Ydermere er der ikke tilstrækkelig fokus på at der skal være gennemsigtighed fra myndigheder til borgere i forhold til hvornår borgernes data bruges til maskinlæring og statistik, der rækker ud over de primære formål, data er blevet indsamlet til.

Initiativ: Der skal igangsættes offentlige pilotprojekter med fokus på, hvordan borgernes rettigheder efter GPDR kan understøttes teknisk og organisatorisk, herunder hvordan disse rettigheder kan udøves af borgere, der ikke har digital indsigt, få ressourcer eller har fravalgt digital kommunikation med det offentlige. Erfaringerne fra pilotprojekterne skal munde ud i anbefalinger til, hvordan borgernes rettigheder og kontrol med egne data kan understøttes i offentlige digitaliseringsløsninger fremadrettet, herunder forslag til konkrete redskaber.

Uddybning: Digitaliseringsstyrelsen arbejder på at gøre det muligt for borgerne at få indblik i hvilke data, der er registreret om dem. Men selv om borgerne kan se, hvad der er registreret, er det ikke teknisk eller organisatorisk understøttet, hvis man ønsker at få rettet eller slettet forældede data. For de fleste borgere er det helt uigennemskueligt, hvad der er registreret om dem, og til hvilke formål deres data udveksles og bruges af forskellige offentlige myndigheder. Ligeledes er det ofte ikke muligt for borgerne at hente deres data ud i en maskinlæsbar form. GDPR har givet borgerne nogle konkrete rettigheder, men det er både besværligt og omkostningstungt at håndhæve disse. Af den grund vil mange sager aldrig blive ført til trods for, at de kan have store konsekvenser for enkeltpersoner og deres familier.

Eksempel: Man må som offentlig ansat ikke slette notater i sager eller journaler. Det må man ikke, fordi registreringerne også dokumenterer fejl begået af de ansatte. Hvis de måtte slette, kunne de dække over egne fejl. Det, at man fx ikke kan fjerne en diagnostisk kode, kan imidlertid være et stort problem i de tilfælde, hvor psykiatriske diagnoser ikke længere er dækkende, fordi en revurdering er foretaget. Forkerte diagnoser fremgår fortsat af journaler og sager hos kommunerne. For socialt udsatte, som ikke har råd til psykologbistand fordi den er selvbetalt, og derfor må benytte det psykiatriske system ved psykiske problemer, vil forkert registrerede diagnoser som paranoid skizofreni, autisme, ADHD, angst el.lign. i særlig grad kunne skabe problemer i mødet med myndighederne. Dette ganske enkelt fordi rettelserne og tilføjelserne ikke figurerer på samme måde, som de oprindelige diagnoser. Konsekvenserne er vidtrækkende og indbefatter ikke alene domme, men også muligheden for ikke at kunne tage et kørekort, optage et lån, blive forsikret, være aktiv i en forening hvor man har med børn at gøre osv. Problemer afledt af forkerte registreringer kan forfølge borgeren resten af livet, fordi ansvaret for løbende at sørge for at informationer er korrekte, er fordelt på mange instanser. Ingen udover borgeren har overblikket, men vedkommende har ikke tilstrækkeligt med handlemuligheder i forhold til myndighederne.

På borger.dk og Minsundhedsplatform.dk er det i dag muligt for borgerne at følge med i deres sundhedsoplysninger. Man kan bl.a. se notater i hospitalsjournaler, se hvilke sundhedspersoner, der har slået op i ens journal, medicinkort mv., men også skrive med sundhedspersonalet og modtage prøvesvar og notifikationer. Der kan også gives fuldmagt til, at pårørende kan få adgang til en borgers data, men denne løsning er langt fra tilstrækkelig. Disse platforme kunne med fordel udvides med et digitalt overblik, et dashboard, der hjælper borgeren til at få overblik over data, fx hvilke aktører, deres data er registreret hos, og hvem de deles med, og som også giver mulighed for at bruge datarettighederne aktivt, fx til at tilføje bemærkninger om, at oplysningerne efter borgerens opfattelse ikke er korrekte eller misvisende. Sådanne input fra borgeren vil kunne indgå i sundhedspersonalets dialog og behandling af borgeren og ad en vej understrege sundhedsvæsenets fokus på at sætte patienten i centrum.

Offentligt ejerskab over offentlige løsninger

Problem: Når offentlige myndigheder får udviklet, vedligeholdt og drevet digitale løsninger hos private leverandører, har det ofte begrænset kontrol med leverandørerne og med løsningen, og ofte også utilstrækkelige kompetencer til at udøve denne kontrol. I nogle tilfælde er der tale om

standardløsninger, hvor en kommune fx må gå på kompromis med mængden af data, der indsamles, som det sås i Chromebook-sagen.

Initiativ: Offentlige myndigheder bør eje sine egne digitale systemer i den forstand, at de ejer kildekoden. Det gælder særligt i den digitale infrastruktur, som ID, men også i lokale løsninger. Myndighederne skal besidde de nødvendige kompetencer til at kunne give eksterne leverandører et ordentligt med- og modspil samt udøve en effektiv kontrol med dem. Det skal give en bøde at levere kode, som ikke problemfrit kan overdrages til andre virksomheder. Driften af skattesystemet blev fx vundet af en ny leverandør, men fordi den eksisterende leverandør havde dårlig dokumentation af systemerne, kunne den nye leverandør ikke overtage driften. Som konsekvens måtte man fortsætte med den gamle.

Uddybning: I udbud af IT-systemer er det ofte svært for en leverandør B at levere version 2 af et produkt leveret af leverandør A. Det gør, at leverandør B's tilbud ikke bliver nær så skarpt, som hvis leverandør B kunne få indblik i version 1 og giver monopollignende tilstande, hvilket man ellers har forsøgt at undgå i Danmark med henblik på at skærpe innovationsevnen i den offentlige sektor. Når softwaren er ejet af det offentlige selv, er det muligt for andre end leverandøren selv at videreudvikle løsningen. Det muliggør også bedre IT-sikkerhed, fordi man kan lade andre kikke softwaren igennem for sikkerhedsfejl.

Offentligt ejerskab af software har følgende fordele:

- **Kosteffektivitet:** Der er ingen ekstra licensudgifter for brugen; så hvis man kan have gavn af softwaren flere steder, behøver man ikke tage øgede licensudgifter med i betragtning.
- **Fleksibilitet:** Man kan tilpasse systemerne til specifikke behov uden at være underlagt en leverandør. Dette giver mulighed for at skifte leverandør og støtter den fri konkurrence. Med leverandørejet software bliver man reelt låst til én leverandør.
- **Gennemsigtighed:** Kildekoden er tilgængelig, så man kan inspicere og verificere systemernes funktionalitet og sikkerhed.
- **Samarbejde:** Open source-modellen opfordrer til samarbejde og bidrag fra forskellige organisationer.
- **Langsigtet bæredygtighed:** Vi oplever igen og igen, at en leverandør udfaser produkter, som ikke er rentable. Med offentligt ejerskab kan man skifte til en anden leverandør uden at skifte softwaren.

I det omfang udvikling, vedligeholdelse og drift lægges ud til private leverandører, skal det ske på en måde, så der sikres en høj grad af uafhængighed mellem de tre opgaver, og så der sikres en høj grad af systemportabilitet. Det vil sige, at det altid skal være muligt at lade udvikling, vedligeholdelse og drift løses af forskellige leverandører, og at alle opgaverne skal løses så det er lettest muligt at flytte dem til andre leverandører. Løsningerne skal desuden i videst muligt omfang udvikles som open-source eller med åbne API'er og veldokumenteret kode, der kan gøres tilgængelig for audit af uvildige eksperter (præventivt eller hvis noget går galt).

Eksempel: OS2forms er en løsning, der gør det muligt at skræddersy og automatisere selvbetjeningsløsninger til borgere, virksomheder og medarbejdere. Den blev oprindeligt udviklet af Ballerup Kommune, og blev senere videreudviklet af Holstebro Kommune, så den kan bruges i alle danske kommuner. Aarhus Kommune har også bidraget til videreudviklingen. Der har været tre leverandører og en intern udviklingsafdeling involveret i udviklingen af løsningen, hvilket har været muligt takket være den åbne licensform og offentlige forvaltning af samt ejerskab til kildekoden.

Let adgang til gode og værdige alternativer til at være digital

Problem: Hovedparten af borgere vil i de fleste situationer foretrække at ordne tingene hjemmefra, hvis de har adgang til gode borgervenlige digitale løsninger, og hvis der er let adgang til kvalificeret hjælp, når der er brug for det. Når det digitale ikke slår til for borgeren, opsøger de allerede i dag analoge alternativer – men det er ikke let for borgerne at få adgang til sådanne alternativer, og det er ikke alle alternativerne der har den nødvendige kvalitet. Dertil kommer, at det ofte opleves som stigmatiserende ikke at være ”digital nok” set med myndighedernes øjne.

Initiativ: Det skal være op til den enkelte borger at bestemme hvornår og hvor meget af deres kommunikation med det offentlige, der skal foregå via digitale selvbetjeningsløsninger. Når det digitale ikke slår til, og borgerne har brug for andet/mere end det digitale kan tilbyde, skal de have let adgang til værdige og tilstrækkelige, analoge alternativer fx på telefonen eller ansigt-til-ansigt.

Uddybning: Digitale fuldmagter og hjælp fra civilsamfundet fremføres ofte som en løsning på de ”digitale udfordrede”. Det er imidlertid i en række tilfælde kompliceret at afgive en sådan fuldmagt, da langt fra alle myndigheders digitale løsninger er omfattet af den fælles fuldmagtsløsning. Derudover er det langt fra alle borgere, der har nogen de trygt kan give fuldmagt til, ligesom det ikke er alle aspekter af ens liv, man ønsker at give andre adgang til. Som udgangspunkt handler en fuldmagt om afgivelse af rettigheder, og derfor bør fuldmagter være en undtagelse og ikke en central del af løsningen. Så langt som overhovedet muligt bør borgerens muligheder for at handle selv – digitalt eller ikke-digitalt – understøttes.

I forhold til hjælp fra civilsamfundet er det vigtigt at huske, at den venlige hjælper hos fx ældresagen nok kan være god til det digitale, men ikke nødvendigvis ved mere om substansen (det faglige, regler, procedurer etc.) end borgeren selv, og ikke har nogen magt til at påvirke hverken procedurer eller afgørelser. Når borgerens behov går ud over det rent ”teknisk-digitale”, er der brug for professionel, faglig hjælp. Et værdigt alternativ indebærer fx, at det er tilgængeligt i rammer, der sikrer tryghed og fortrolighed, og at borgeren behandles med respekt også selv om de ikke er (fuldt ud) digitale.

At et alternativt er fyldestgørende betyder, at det er i stand til at opfylde borgernes behov (de behov de ikke kunne få dækket digitalt) på en fagligt kvalificeret måde. Det gælder uanset om borgerens primære udfordring er de digitale løsninger som sådan, om udfordringen er, at regler, procedurer og sprog er vanskelige at forstå, eller at borgeren ikke har været i situationen før, og derfor ikke har det mentale landkort til at kunne navigere og trygt klare tingene selv. Det gælder også, hvis borgerne har behov for at blive hørt, set og taget alvorligt som individ, brug for at snakke tingene igennem med nogen der har fagligt forstand på dem, eller brug for at placere eller fastholde et ansvar hos myndigheden.

I alle tilfælde skal borgerne have mulighed for at møde en medarbejder (på telefon eller personligt) der er fagligt kompetent, og som kan redegøre (forståeligt) for, og stå på mål for regler, procedurer og afgørelser.

Digital post

Som udgangspunkt skal borgerne fortsat pr. default være tilmeldt Digital Post – da det analoge alternativ her (brevpost) i dag er så dyrt og af en så begrænset kvalitet, at det er et urealistisk alternativ i de fleste situationer. Men der skal ske nogle ændringer i vilkårene og rammerne for Digital Post:

- Det skal være lettere at blive fritaget – det skal i princippet ikke kræve nogen begrundelse.
- Myndighederne har skal have pligt til af egen drift at tilbyde fritagelse til borgere for hvem, digital post åbenlyst er en dårlig løsning. Man skal i den sammenhæng dog også være opmærksomme på, om fysisk post er en lige så dårlig løsning for den pågældende borger og i givet fald finde måder at kommunikere med borgeren på, der giver mening.
- Hvis en digital postbesked indeholder en meddelelse, hvor det kan være til væsentlig ulempe for borgeren, hvis vedkommende IKKE læser/reagerer på den, skal myndigheden kunne se, om posten er åbnet af borgeren, og om det vedhæftede dokumentet er åbnet – hvis det er der, indholdet er. Hvis borgeren ikke åbner/reagerer inden for en bestemt frist, skal myndigheden forsøge at kontakte borgeren på anden vis, og fristen skal forlænges, så det er realistisk at budskabet kan nå frem til borgeren ad anden vej.

Afrunding

Vi håber I vil finde ovenstående input brugbart, og vi ser frem til at fortsætte dialogen om hvordan digitaliseringen kan blive borgernær og inkluderende.

Dokumentet er udarbejdet af

Brit Ross Winthereik, professor, Danmarks Tekniske Universitet
Rikke Frank Jørgensen, seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder
Søren Skaarup, post doc, IT-Universitetet i København

Initiativ og udvikling

Birgitte Arent Eiriksson, vicedirektør, Justitia
Birgitte Kofod, forkvinde, DataEthics
Brit Ross Winthereik, professor, Danmarks Tekniske Universitet
Grit Munk, chefkonsulent, IDA
Johan Busse, borgerrådgiver i Københavns kommune og formand for Dataetisk Råd
Mads Samsing, næstformand, HK
Ole Tange, it-politisk rådgiver, Prosa
Rikke Frank Jørgensen, seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder
Søren Skaarup, post doc, IT-Universitetet i København