

The background features a dense field of binary digits (0s and 1s) in various colors including cyan, magenta, and white, set against a dark grey background. Three horizontal bands of color are overlaid: a black band at the top, a magenta band in the middle, and a cyan band at the bottom.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

DIGITAL
KOMMUNIKATION
I KOMMUNERNE



DIGITAL
KOMMUNIKATION
I KOMMUNERNE

DIGITAL KOMMUNIKATION I KOMMUNERNE

Forfatter: Anette Faye Jacobsen

Tak til Farid Faizi, Ifrah Abdi Ali, Alma Sijercic Walther, Abderrazak Jenayah og Zeljka Secerbegovic fra Vordingborg, Aalborg, Varde og Herning integrationsråd for at dele deres erfaringer og oplevelser med digital kommunikation. Endvidere tak til Birgitte Hjelm Paulsen fra Odense kommune, Mette Konstantin og Veronica Hansen fra Vollsmose Sekretariatet, Karin Thrane fra Forsorghjemmet St. Dannesbo og Elli Hansen fra KFUM-caféen Paraplyen. Afdelingschef i Vejen Kommune, Jane Ussing, formand for Borgerservice Danmark, og lektor Hanne Marie Motzfeldt, Syddansk Universitet skal desuden have tak for input og kommentarer til rapportens undersøgelser. Rapportens indhold er alene forfatterens og Institut for Menneskerettigheders ansvar. Helene Glahn har bistået som forskningsassistent.

ISBN: 978-87-93605-06-0

Layout: Hedda Bank Grafisk Design

Tryk: Toptryk Grafisk Aps

Forsidefoto: Colourbox

© 2017 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon: 3269 8888

www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUME	6
SUMMARY	10
KAPITEL 1 – OM ANALYSEN	13
Baggrund	13
Undersøgelsens formål og fokus	14
Metoder og afgrænsninger	14
KAPITEL 2 – MENNESKERETTEN	19
Ikke-diskrimination og ligebehandling	19
Positiv forskelsbehandling	22
Indirekte forskelsbehandling	22
Handicapkonventionens bestemmelser	23
Afgørelse med relevans i forhold til digital kommunikation	26
KAPITEL 3 – DANSK REGULERING	27
Information og vejledning	29
Tilgængelighed	31
Fritagelse fra digital post og undtagelse fra digital selvbetjening	32
Undtagelse fra digital selvbetjening på det sociale område	34
Klagemuligheder	36

KAPITEL 4 – DEN FÆLLESOFFENTLIGE DIGITALISERINGSSTRATEGI	37
Inddragelse af brugergrupper	39
Projekter med støtte	41
KAPITEL 5 – ANDRE UNDERSØGELSER OG DATA	43
KAPITEL 6 – PRAKSIS I KOMMUNERNE	48
Kommunens hjemmeside	49
Vejledning og anden hjælp fra Borgerservice	54
Undtagelser fra digital selvbetjening	55
Klager over afslag på undtagelse fra digital selvbetjening	56
Inddragelse af borgere, organisationer og råd	56
KAPITEL 7 – DE KOMMUNALE RÅDS ROLLE	58
Den digitale kommunikation i forhold til de borgere, rådet repræsenterer	59
Inddragelse af rådene	60
KAPITEL 8 – OPSUMMERING AF UNDERSØGELSENS RESULTATER MED ANBEFALINGER	62
Om undersøgelsen	62
Menneskeretten	63
Dansk regulering	64
Barrierer for digital kommunikation	65
Initiativer for særlige grupper	66
Mere alsidig og fyldestgørende information	67
Kvaliteten af den digitale information	69
Kommunernes tilbud om udkørende hjælp	71

BILAG	76
Bilag 1. Spørgeskema til kommunerne om den obligatoriske digitale kommunikation	76
Bilag 2. Liste over interviewpersoner i Odense samt interviewspørgsmål.	98
Bilag 3. Uddrag af spørgeundersøgelse gennemført af Danmarks Statistik vedrørende holdning til digital selvbetjening og digital post kombineret med baggrundsvariablene alder, etnicitet og handicap.	106
Bilag 4. Uddrag af spørgeskema fra Institut for Menneskerettigheder til borgerrådgivere vedrørende retssikkerhed og digital kommunikation.	110
Bilag 5. Spørgeskema til kommunernes ældre-, handicap-, integrations- og udsatteråd.	114
Bilag 6. Liste over deltagere i fokusgruppeinterview samt spørgeguide hertil	124
NOTER	128

RESUME

Institut for Menneskerettigheder har undersøgt, hvordan staten og kommunerne sikrer information og vejledning om den obligatoriske digitale kommunikation og om mulighederne for undtagelse herfra til IT-svage grupper af borgere. Her er særligt fokus på ældre og handicappede, socialt udsatte samt etniske minoriteter.

Der er blandt andet indsamlet oplysninger gennem to spørgeundersøgelser, dels til kommunerne, dels til de kommunale ældre-, handicap-, udsatte- og integrationsråd. Besvarelsesprocenter fra begge undersøgelser er på ca. 70, hvilket giver et godt dækkende billede af forholdene rundt om i landet.

Analysen af lovgivning, vejledninger samt anbefalinger fra Digitaliseringsstyrelsen viser, at de centrale myndigheder har en ambitiøs målsætning om at gøre flest mulige borgere digitale. I lyset af menneskerettens krav om at ingen borgere må diskrimineres i adgangen til offentlige goder, hverken direkte eller indirekte, konkluderer undersøgelsen, at der er behov for, at borgerne ikke presses til en digital kommunikationsform, som bliver en barriere for, at de får deres rettigheder opfyldt.

” Det er problematisk at tvinge borgere, som ikke jævnligt bruger digitalt udstyr, til at kommunikere med det.”

Formand, handicapråd, Region Syddanmark

Undersøgelsen af kommunernes praksis viser, at mange kommuner gør en god indsats med at informere og hjælpe med den digitale kommunikation på det generelle niveau. Der er dog samtidig brug for at sikre mere tilgængelig og fyldestgørende information og hjælp på en række mere specifikke områder.

Både i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og lokalt i mange kommuner er der en vilje til at søge dialog med IT-svage grupper om, hvordan alle kan blive hjulpet til at kunne bruge de digitale kommunikationsformer. Undersøgelsen viser imidlertid, at etniske minoriteter og socialt udsatte kan inddrages yderligere og mere systematisk både på statsligt og på kommunalt niveau. Undersøgelsen viser også, at alle de kommunale råd er meget interesserede i at være inddraget i det offentliges arbejde med at udvikle de digitale løsninger, så kommunikationen bedst muligt tilpasses de forskellige brugergrupper.

På baggrund af undersøgelsens resultater – med henblik på at fremme menneskerettighederne – anbefaler Institut for Menneskerettigheder

- at regeringen liberaliserer lovgivningen, så en borger, der ønsker varig undtagelse fra digital selvbetjening på det sociale område, kan opnå en sådan, hvis han eller hun erklærer at være forhindret i at benytte digital selvbetjening på grund af et eller flere af de forhold, som er gældende ved fritagelse for digital post, blandt andet funktionsnedsættelse, utilstrækkelige danskundskaber eller manglende adgang til computer i eget hjem.
- at Digitaliseringsstyrelsen sikrer, at hidtil underrepræsenterede borgergrupper, som etniske minoriteter og socialt udsatte, inddrages yderligere i dialogen med henblik på at implementere digitaliseringsstrategiens målsætning om 'digitalisering for alle'.

- at kommunerne systematisk inddrager alle interesserede lokale råd i forvaltningens arbejde med at sikre information og hjælp til digital kommunikation, der er tilpasset de forskellige grupper af borgere, der har særlige udfordringer på området.
- at Digitaliseringsstyrelsen vejleder kommunerne om, at de skal give borgerne information om de muligheder, lovgivningen giver for at kunne søge om undtagelse fra digital selvbetjening.
- at kommunerne informerer borgerne på deres hjemmeside om, at de har mulighed for at blive undtaget fra digital selvbetjening.
- at alle kommuner oplyser på deres hjemmeside om borgernes ret til at lade sig repræsentere ved fuldmagt – også i forbindelse med digital selvbetjening.
- at kommunerne sikrer, at information om retten til at lade sig repræsentere ved fuldmagt er let og overskuelig at finde frem til fx ved hjælp af søgefunktionen.
- at kommunerne undlader at give mulighed for, at borgerne bruger generelle oversættelsesprogrammer til information og selvbetjeningsløsninger.
- at kommunerne får brugertestet alle niveauer i deres digitale selvbetjeningsløsninger inklusive formularer og hjælpebokse i et systematisk samarbejde med de råd, der findes i kommunen.
- at de kommuner, der endnu ikke lever fuldt op til de krævede standarder for handicaptilgængelighed, får planlagt, hvordan de hurtigst muligt kan opfylde WCAG 2.0-kravene.
- at kommunerne oplyser bredt, herunder på hjemmesiden, via plejecentre og botilbud samt via ansatte i hjemmeplejen, at der er mulighed for at få hjælp til digital kommunikation i eget hjem, hvis der er behov for det, og at man også kan blive undtaget fra digital selvbetjening.

” Hvis noget går galt, ved de ikke, hvem de skal ringe til, for der er ikke nogen back-up. Et brev er et brev, og det kan proppes i tasken. Der er no skills required. Her taler jeg særligt om den gruppe af mennesker, der er 60 år og opefter.”

Alma Sijercic Walther, tolk, medlem af integrationsrådet i Aalborg

SUMMARY

In this report the Danish Institute for Human Rights examines how the government and municipalities ensure that citizens who are digitally disadvantaged receive information and guidance on mandatory digital communication and options for exemption from digital communication. The analysis focuses specifically on elderly, disabled and socially vulnerable citizens and ethnic minorities.

Most of the information was collected through two questionnaires, one sent to the municipalities and another to the municipal councils representing elderly, disabled, socially vulnerable and ethnic minority citizens. The response rate in both questionnaires was almost 70 percent. Based on the high response rate the results sufficiently reflect practice throughout the country.

The analysis of the legislation, guidelines, and recommendations from the Danish Agency for Digitisation (in Danish: Digitaliseringsstyrelsen) reveals an ambitious objective proposed by the central authorities to digitalize communication with as many citizens as possible. Based on human rights principles prescribing that citizens should not be discriminated against either directly or indirectly in their access to public goods, this analysis concludes that there is a need to prevent people from being forced to communicate digitally when in practice this is hindering them from having their rights fulfilled.

The analysis of municipal practice shows that many local administrations are making a satisfactory effort when it comes to providing help and guidance on digital communication at a general level. More can be done, however, in regard to securing accessible and adequate information and help in a number of specific areas.

Both locally in the municipalities and in the official eGovernment Strategy (in Danish: Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi) there is a desire to seek dialogue with digitally challenged citizens in an effort to ensure that digital communication is manageable for all. However, the analysis concludes that ethnic minorities and socially vulnerable citizens could be further and more systematically involved at the governmental as well as the municipal level. Furthermore, the questionnaires reveal that all the municipal councils have great interest in being more included in the government's and municipal work on developing digital solutions that meet the needs of citizens.

Based on the results of the analysis, and with a view to promoting human rights obligations, the Danish Institute for Human Rights makes the following recommendations:

- the government should liberalize the legislation to allow a citizen to be permanently exempted from digital self-service within the social area, if the citizen declares that he or she is prevented from using digital self-service due to one or more of the applicable reasons for exemption from digital correspondence (in Danish: Digital Post). The reasons include reduced capacity, insufficient language skills and having no access to a computer at home.
- the Danish Agency for Digitisation ensures that citizens who until now have been under-represented, such as ethnic minorities and socially vulnerable

citizens, will be included more in the dialogue with the aim of implementing the eGovernment Strategy's objective of 'digitalization for everyone'.

- municipalities should systematically include all local councils in the public administrative work on ensuring that information and guidance on digital communication meet the needs of digitally challenged citizens.
- the Danish Agency for Digitisation should provide guidelines to municipalities to ensure they inform citizens about the options for exemption from digital self-service that are possible within the law.
- municipalities should inform citizens on their website that it is possible to be exempted from digital self-service.
- municipalities should inform citizens on their website that they have a right to let other people represent them by power of attorney also in regard to digital self-service.
- municipalities should ensure that information on the right to be represented by power of attorney is easy accessible e.g. through the search function on the website.
- municipalities should refrain from allowing citizens to use general translation programs for information and digital self-service solutions.
- municipalities should ensure that all levels of their digital self-service solutions are tested by users in systematic collaboration with councils, including the testing of forms and textboxes.
- municipalities that do not meet the required accessibility standards for people with disabilities should examine how they can comply with the WCAG 2.0 standards as soon as possible.
- the municipalities should publicise widely, including on their website, at care facilities and through those employed in municipal home care, the fact that it is possible to receive help with digital communication in the citizen's own home and that it is possible to be exempt from digital self-service.

KAPITEL 1

OM ANALYSEN

BAGGRUND

En lang række offentlige myndigheder er de senere år overgået til at kommunikere digitalt med borgerne. Fra 2012 til 2015 gennemførte regeringen, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner en fællesoffentlig digitaliseringsproces, der indførte digital post og digital selvbetjening over fire faser – også kaldet bølger. 89 forskellige områder skulle overgå til digital selvbetjening i løbet af de fire år: Fra ansøgning om en daginstitutionsplads over boligstøtte til sygedagpenge. Målet var, at 80 procent af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige skulle foregå digitalt inden udgangen af 2015.¹

Den digitale selvbetjening er som udgangspunkt gjort obligatorisk. Det er således ikke op til borgeren at vælge, hvordan hun eller han vil henvende sig til myndighederne. Lovgivningen giver mulighed for at dispensere fra den digitale form, men der skal som hovedregel søges dispensation på hvert enkelt område, og det er den pågældende myndighed, der afgør, om der kan gives dispensation, og beslutter hvilken kommunikationsform, der skal bruges i stedet.

” Jeg kan huske, folk var meget bange i starten. Der var mange, der var meget nervøse, de forstod ligesom ikke det med, at de ikke ville modtage breve med posten længere. Det var i hvert fald noget folk diskuterede.”

Ifrah Abdi Ali, socialrådgiver, medlem af integrationsrådet i Aalborg

UNDERSØGELSENS FORMÅL OG FOKUS

Det er myndighedernes opgave at sikre, at enhver borger har adgang til den offentlige service og får den nødvendige information hertil. Når kontakten skal foregå digitalt, vil nogle borgere få særlige vanskeligheder med at få de offentlige ydelser og tilbud, de har ret til.

Undersøgelsen har to formål. Det første er at få viden om, hvordan kommunerne sikrer særligt udfordrede grupper adgang til den offentlige service i de tilfælde, hvor de obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger er svære eller slet ikke kan bruges af borgerne. Det andet formål er at skaffe viden om, hvordan kravet om digital selvbetjening opleves af de kommunale handicap-, ældre-, integrations- og udsatteråd på vegne af de borgergrupper, som rådene repræsenterer. I den sammenhæng skal undersøgelsen også kortlægge, om de kommunale råd har været inddraget i kommunernes tilrettelæggelse af deres tilbud om vejledning og hjælp til den digitale kommunikation, og om rådene ser fremtidige muligheder for en dialog med kommunerne for at styrke deres målgruppers lige adgang til de offentlige myndigheder.

Kommunerne er valgt som fokus, fordi det især er dem, som har ansvaret for, at borgerne får vejledning og service på det sociale område og i de tilfælde, hvor det er Udbetaling Danmark, der træffer selve afgørelsen om tildeling af en ydelse, er det også kommunen, der står for vejledningsforpligtelsen.

METODER OG AFGRÆNSNINGER

Udgangspunktet for undersøgelsen er menneskeretligt. Det vil sige, at undersøgelsens formål og spørgsmål til empirien er tilrettelagt med henblik på at kunne vurdere, om myndighederne lever op til de forpligtelser, Danmark har i kraft af vores tilslutning til de internationale menneskerettighedskonventioner. Derfor indledes analyserne med en beskrivelse

af de menneskeretlige bestemmelser, der drejer sig om borgernes lige adgang og kontakt til myndighederne. Herefter følger en kort gennemgang af den lovgivning, der ligger bag den obligatoriske digitale kommunikation. På baggrund af menneskeretten og lovgivningen følger en analyse af de relevante dele af den aftale om den offentlige digitaliseringsstrategi, som regeringen, regioner og kommuner har udsendt for perioden 2016-2020 samt anden regulering, der sigter på implementering af lovgivningen.

Til brug for kortlægningen af kommunernes tilbud til borgerne om information og hjælp til den digitale selvbetjening og til eventuel fritagelse har Institut for Menneskerettigheder i marts 2017 udsendt et elektronisk spørgeskema til landets 98 kommunaldirektører. Spørgeskemaet samt oversigt over de indkomne svar kan ses som bilag 1 bagerst i rapporten. Spørgsmålene var inddelt i følgende temaer:

- Kommunens information og vejledning om digital kommunikation på hjemmesiden
- Muligheder for vejledning og hjælp i Borgerservice
- Udgående hjælp og vejledning fra kommunen til institutioner og borgere
- Antal undtagelser fra digital selvbetjening og eventuelle klager over afslag
- Inddragelse af organisationer og råd vedr. information, vejledning og hjælp til digital selvbetjening

” Ældrerådet har tilbudt (kommunen) at hjælpe, gennemlæse foldere etc. men bliver ikke involveret.”

Sekretær, ældreråd, Region Hovedstaden

Spørgsmålene var tilrettelagt, så der kunne skaffes et overblik over, hvordan kommunerne typisk griber forskellige opgaver an, dvs. svarene skulle kunne kvantificeres. Herudover var der givet mulighed for, at respondenterne kunne uddybe deres svar med eksempler og kommentarer. I nogle spørgsmål blev

kommunerne bedt om at dokumentere deres information og vejledning med angivelse af links til relevante steder på deres hjemmeside. Disse referencer har vi brugt til at foretage kvalitetstjek af den information, kommunerne giver borgerne.

Herudover har vi besøgt Odense Kommune og tre lokale projekter, kommunen har støttet for at hjælpe forskellige IT-svage borgergrupper: Et center i bydelen Vollsmose, hvor der bor mange mennesker med anden etnisk og sproglig baggrund end dansk, et forsorgshjem samt en café for socialt udsatte, drevet af KFUM. Her har vi interviewet medarbejdere, der har stået for indsatsen i forhold til digital kommunikation for at få deres indtryk af behovet for særlige indsatser for IT-svage grupper. En liste over de interviewede samt interviewspørgsmål findes som bilag 2.

For at få viden om, hvordan IT-svage borgere oplever og håndterer de nye krav om digital kommunikation, har vi udvalgt fire grupper, som undersøgelsen særligt fokuserer på:

- Borgere med ringe dansk-sproglige kompetencer – typisk mennesker med anden etnisk baggrund end dansk.
- Borgere med særlig udsathed, for eksempel hjemløse eller mennesker med misbrug og psykisk skrøbelighed.
- Ældre med få eller ingen digitale kompetencer, herunder borgere, der ikke har adgang til internet fra deres hjem, og som ikke fysisk eller mentalt kan klare at møde op og få hjælp hos kommunen.
- Borgere med handicap, som ikke er i stand til eller har meget svært ved digital selvbetjening.

Rammerne for undersøgelsen har ikke gjort det muligt systematisk at indsamle oplevelser og erfaringer med kommunikationen med offentlig myndigheder fra de fire ovennævnte grupper. Men vi har information om

holdninger til digital post og digital selvbetjening fra et repræsentativt udvalg af borgere med en social sag hos kommunen, som COWI har foretaget for Institut for Menneskerettigheder. Her er det også muligt at sammenholde borgernes svar med baggrundsvariable som alder, etnicitet og handicap. Spørgeundersøgelsen blev gennemført af Danmarks Statistik i august-september 2016, og 1.138 personer deltog. Uddrag fra spørgeundersøgelsen er optrykt i bilag 3.

Instituttet har endvidere udsendt spørgeskemaer til de 33 kommunale borgerrådgivere, der var fungerende i september 2016. Her blev blandt andet spurgt til borgerrådgivernes vurdering af, om den obligatoriske digitale kommunikation havde betydning for borgernes retssikkerhed, og om kommunens tilbud til afhjælpning af eventuelle problemer var tilstrækkelige og relevante. Spørgsmålene og svarene hertil er optrykt i bilag 4.

Endvidere har vi udsendt elektroniske spørgeskemaer til ældre-, handicap-, integrations- og udsatteråd. Ligesom med spørgeskemaerne til kommunerne blev disse udsendt og besvaret marts-april 2017. Spørgeskemaet kan ses som bilag 5. Alle kommuner er forpligtet til at oprette ældre- og handicapråd.² Integrations- og udsatteråd er ikke obligatoriske.³ Der er etableret 43 integrationsråd og 36 udsatteråd.⁴ Spørgsmålene til rådene var grupperet i følgende temaer:

- oplevelser og erfaringer med reaktioner på den digitale kommunikation blandt de borgere, rådene repræsenterer
- vurderinger af de tilbud kommunen giver i forhold til de borgere, rådene repræsenterer
- eventuelle erfaringer med inddragelse i kommunens tilrettelæggelse af information og vejledning til borgerne om digital kommunikation
- eventuelle ønsker om fremtidig inddragelse i tilrettelæggelse af tilbud til borgerne om digital kommunikation.

” Vi har måske et billede af, at man har gjort, hvad man kunne, men der kan jo gøres mere. Vi skal ikke glemme at være nysgerrige på, hvem det er, vi taber. Det er fantastisk, at vi i integrationsrådene er blevet bekendt med, at der er mange med en anden etnisk herkomst, som ikke åbner deres post. Vi tager denne info med til Aalborg og arbejder videre med, hvad vi kan gøre for vores borgere i Aalborg.”

Ifrah Abdi Ali, socialrådgiver, medlem af integrationsrådet i Aalborg

For de fire grupper af borgere, vi har valgt at fokusere på, har der været en del initiativer blandt organisationer for ældre og handicappede om den digitale kommunikation, og hvordan den kan tilpasses behov og ønsker hos de to målgrupper.⁵ Der er også gennemført mindre undersøgelser om socialt udsatte og digital kommunikation.⁶ Der er tilsyneladende ikke taget særlige initiativer eller lavet undersøgelser om etniske og sproglige minoriteters forhold til den digitale kommunikation. Derfor har vi suppleret den tilgængelige information med et fokusgruppeinterview med fem repræsentanter for integrationsråd i fire forskellige kommuner af forskellig type. Her deltog to medlemmer af integrationsrådet i Aalborg sammen med et medlem fra henholdsvis Herning, Vordingborg og Varde integrationsråd. En liste over deltagerne i interviewet samt spørgeguide hertil kan ses i bilag 6.

De interviews, vi har taget samt kommentarer, vi har modtaget i spørgeskemaernes kommentarfelter, har vi plukket citater fra, som er blevet brugt rapporten igennem som en slags illustrationer. De optræder sideløbende med vores brødtekst, og alle interviewede, der står nævnt med navn og stilling, har godkendt de brugte citater.

KAPITEL 2

MENNESKERETTEN

De fleste menneskerettighedskonventioner er formuleret før den digitale tidsalder, og der er endnu ikke truffet mange afgørelser ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der omhandler digital kommunikation mellem borgere og myndigheder.

Der er dog en række principper i menneskeretten, der er vigtige i relationen mellem myndigheder og borgere. I denne sammenhæng gælder det i særlig grad kravet om ligebehandling og ikke-diskrimination.

IKKE-DISKRIMINATION OG LIGEBEHANDLING

Diskrimination er defineret i menneskeretten som en forskelsbehandling af mennesker i ensartede situationer, uden at der er et rimeligt formål og objektive kriterier herfor.⁷ De fleste menneskerettighedskonventioner indeholder en bestemmelse om, at konventionens rettigheder omfatter alle uden diskrimination på grund af en række diskriminationsgrunde, som nærmere oplystes i de enkelte konventioner. Her nævnes typisk køn, race, hudfarve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.⁸

I praksis er diskriminationsbeskyttelsen ikke ensartet gennemført hverken i menneskeretten eller i anden international regulering. Alder og handicap nævnes kun specifikt som diskriminationsgrund i FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen). I 2006 vedtog FN imidlertid en konvention

om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen), som har en ganske udfoldet bestemmelse mod diskrimination og til fremme af ligebehandling i forhold til handicap.⁹

Imidlertid er opremsningen af diskriminationsgrunde, som er nævnt ovenfor, ikke udtømmende, som det fremgår af den sidste komponent "eller ethvert andet forhold". Andre forhold, der giver anledning til usaglig forskelsbehandling, herunder alder, kan også tages op af de internationale menneskerettighedssystemer. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har således taget stilling til sager, som var indbragt af borgere, som mente, de havde været udsat for diskrimination på grund af deres alder eller på grund af deres handicap i forhold til deres rettigheder i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Domstolen har i flere sager slået fast, at der har været tale om diskrimination på grund af handicap, mens der ikke endnu er faldet dom i en sag om diskrimination på grund af alder.¹⁰

” Jeg er mest bekymret for nogle af de borgere, der er tilmeldt Digital Post, som slet ikke har nogen kontakt med kommunen. Borgere som lige klarer sig igennem hverdagen og som måske er begyndt at blive demente. For de har ikke et personale omkring sig, som dagligt eller ugentligt kommer forbi og spørger om tingene er, som de skal være. Så risikerer de at få mere og mere i deres postkasse, som de ikke ser.”
Birgitte Hjelm Paulsen, chefkonsulent, programleder for digital service, Odense

I de fleste menneskerettighedskonventioner drejer diskriminationsbeskyttelsen sig om de rettigheder, konventionen selv omfatter. Der er her ikke tale om et generelt diskriminationsforbud. Der er dog nogle undtagelser. I tillægsprotokol nr 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

indføres et generelt diskriminationsforbud i forhold til enhver lovmæssig rettighed, ligesom ingen må diskrimineres af nogen offentlig myndighed. Danmark har endnu ikke ratificeret Protokol nr. 12, men det forventes at ske i løbet af folketingsåret 2017-18.

I FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder siger artikel 26, at "alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen form for forskelsbehandling." Det er en bestemmelse, der kræver, at alle borgere behandles lige i alle spørgsmål om pligter og rettigheder.¹¹ I de individuelle sager, som behandles i FN's Menneskerettighedskomité, der overvåger konventionen, er der udviklet en praksis i fortolkningen af det generelle diskriminationsforbud, der er noget mere vidtgående end ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, selvom tendensen også her går i retning af at udvide fortolkningen.¹²

Ikke al forskelsbehandling er i strid med menneskerettighederne. Hvis der er et velbegrundet formål med at behandle mennesker forskelligt og en rimelig måde at opnå formålet på, behøver det ikke være i strid med menneskerettighederne. Når det drejer sig om generel økonomisk politik, har staten desuden en ret bred skønsmargin, som også omfatter socialpolitikken.¹³

”Jeg tror ikke, at man kan sige, at de etniske minoriteter i Vollsmose har mindre adgang til IT og internet derhjemme end familier udenfor bydelen. Jeg vil hellere sige, at det handler om udsatte borgere og ikke-udsatte borgere. Så det, at vi er i et udsat område, gør, at der er færre IT-kundskaber og computere.”

Mette Konstantin, afdelingsleder, Vollsmose Sekretariatet

POSITIV FORSKELSBEHANDLING

Det er tilladt inden for menneskeretten at iværksætte en vis positiv forskelsbehandling. FN's konvention om borgerlige og politiske rettighedsers artikel 26 nævner, at staten skal sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling. Og i en såkaldt generel kommentar til denne artikel har FN's Menneskerettighedskomité uddybet fortolkningen af lighedsprincippet ved at nævne, at det kan nødvendiggøre, at staten tager initiativer til at modvirke, at bestemte befolkningsgrupper vedvarende har svært ved at få opfyldt deres menneskerettigheder. Sådanne initiativer kan rumme mulighed for tidsbegrænset positiv forskelsbehandling på afgrænsede områder.¹⁴

Ideen om positiv særbehandling er især blevet udviklet i forhold til diskrimination på grund af race og køn. FN's konventioner mod kvinde-diskrimination og mod racediskrimination tillader 'særlige foranstaltninger' for at sikre henholdsvis kvinders faktiske ligestilling med mænd, og at etniske grupper kan få opfyldt deres menneskerettigheder på lige fod med andre. Positiv forskelsbehandling må dog ikke blive til særskilte rettigheder for bestemte grupper, og den må ikke vare længere, end til målet med den er opfyldt.¹⁵

INDIREKTE FORSKELSBEHANDLING

Forbud mod diskrimination gælder også indirekte forskelsbehandling. Det nævnes ikke direkte i konventionerne mod race- og kvindediskrimination. Det ligger imidlertid i definitionen af diskrimination, som i begge konventioners artikel 1 beskrives som enhver aktivitet, hvor 'formål eller virkning' er at ophæve eller svække den lige adgang til menneskerettighederne. Det vil sige, at en politik eller forvaltningspraksis kan blive anset for ulovlig diskrimination, selvom den har en neutral formulering, og det ikke er tilsigtet at forskelsbehandle nogen, hvis den i praksis fører til, at bestemte grupper stilles ringere end andre.

Også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anerkender forbuddet mod indirekte diskrimination.¹⁶ Hvis det fx kan påvises statistisk, at nogle befolkningsgrupper rammes særligt af en bestemt politik, kan den blive dømt ulovlig. Det medfører ikke, at enhver statistisk forskel er et tegn på diskrimination. Det vil ofte være svært at trække en klar årsagssammenhæng frem mellem et statistisk fænomen og en bestemt politik. Klageren har således bevisbyrden for, at der foreligger forskelsbehandling. Hvis klageren har dokumenteret, at en bestemt praksis eller politik har haft særligt negative konsekvenser for en gruppe mennesker, der er beskyttet af diskriminationskriterierne, har Menneskerettighedsdomstolen krævet, at staten skal vise, at dette skyldes objektive faktorer og ikke diskrimination.¹⁷

Den obligatoriske digitale kommunikation mellem myndigheder og borgere er naturligvis ikke begrundet i noget ønske om at forskelsbehandle bestemte grupper. Ikke desto mindre kan den virke som en barriere i kontakten til det offentlige for nogle mennesker. Det gælder ældre, som typisk har ringere kendskab til og fortrolighed med IT, det gælder nogle mennesker med handicap, og det gælder etniske minoriteter, hvor det statistisk kan vises, at de har sværere ved at fungere med e-post end gennemsnittet. Hvis der bliver tale om, at bestemte grupper af borgere får sværere ved at få information, vejledning og hjælp fra det offentlige, fordi kommunikationen som udgangspunkt skal være digital, kan der være tale om indirekte diskrimination i menneskeretlig forstand.

HANDICAPKONVENTIONENS BESTEMMELSER

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) definerer sin målgruppe som personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at

deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Denne definition er vigtig at lægge mærke til. Den har fokus på både individet og det omliggende miljø, når den nævner funktionsnedsættelse 'i samspil med forskellige barrierer'. Konventionens forståelse af handicap er således ikke bestemte menneskelige mangler, men at samspillet med forskellige barrierer kan hindre mennesker i fuld og effektiv deltagelse i samfundslivet.¹⁸

” Vi oplever, at der er mange af vores socialt udsatte borgere, der faktisk har en smartphone, og de er rimeligt dygtige til at bruge den, og der kan de også læse deres Digital Post. Men de skal jo have et nøglekort, som de skal passe på, og det er virkelig en stor udfordring, og derfor har vi kæmpet for at finde en alternativ løsning på nationalt plan. For eksempel ved at gøre login biometrisk. Når vi har gjort opmærksom på problemet, har vi fået besked på, at vi bare kan fritage dem. Og ja, det kan vi, men det ønsker borgerne ikke, for de vil gerne være en del af det digitale samfund.”

Birgitte Hjelm Paulsen, chefkonsulent, programleder for digital service, Odense

Definitionen er desuden mere bred end den gængse forståelse af handicap som en kronisk og nærmest statisk tilstand. Men langvarige funktionsnedsættelser kan også omfatte svækkede ældre, der lider af demens, ligesom den kan omfatte mennesker med psykiske lidelser. I forhold til de IT-svage grupper, som er i fokus i denne rapport, vil Handicapkonventionens bestemmelser således have bredere anvendelse end handicappede. Den vil også gælde for nogle ældre og socialt udsatte.

Handicapkonventionen indeholder mere præcise rettigheder og forpligtelser (for myndighederne) på visse områder, end det ses i andre

menneskerettighedskonventioner. Konventionen pålægger myndighederne et ansvar for ”at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre har adgang til (...) den information og kommunikation, herunder informations- og kommunikationsteknologi og -systemer, og de øvrige faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives offentligheden.”¹⁹

Staten skal tage initiativ til at udvikle og overvåge gennemførelsen af minimumstandarder og vejledninger for tilgængelighed til offentlige faciliteter og tilbud samt fremme adgangen for handicappede til ny teknologi på informations- og kommunikationsområdet.²⁰ Desuden skal det sikres, at information til den brede offentlighed gives til personer med handicap i tilgængelige formater og ved hjælp af teknologi, der er passende for forskellige typer af handicap, inden for en rimelig tid og uden yderligere omkostninger for den handicappede.²¹

I forhold til den obligatoriske digitale kommunikation med det offentlige fordrer Handicapkonventionen således, at personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse ikke må stilles ringere end andre borgere i adgangen til kommunikation. Der skal sikres tilgængelighed tilpasset forskellige former for funktionsproblemer. Det må ikke kræves, at den handicappede skal bruge egne midler for at få adgang til information, der er tiltænkt den brede offentlighed.

” Digitaliseringen, ja det synes jeg godt nok virkelig er en lettelse. Og der er da meget nemmere for beboerne, at de ikke skal slæbe rundt på alt det papir. Og det koster jo altså 150 kr. i mange banker at få tre måneders kontoudtog.”

Karin Thrane, socialrådgiver, Forsorgshjemmet St. Dannesbo

AFGØRELSE MED RELEVANS I FORHOLD TIL DIGITAL KOMMUNIKATION

IT er så relativt nyt et fænomen, at der på mange områder ikke er taget stilling til det ved de internationale menneskeretsorganer. I en enkelt dom fra Menneskerettighedsdomstolen fra 2015 spiller information via digitale medier en vis rolle. Sagen drejede sig om en konkurs, hvor erstatningskrav fra kreditorerne blev afgjort i retssystemet over en periode på mere end 8 år. For at kunne gøre krav på deres tilgodehavender skulle kreditorerne møde op til det afsluttende retsmøde, som blev annonceret på en opslagstavle i retsbygningen og i en officiel publikation fra domstolene, ligesom sagen blev omtalt i flere digitale medier. Stanislav Zavodnik, som var en af kreditorerne, mødte ikke op til det afgørende retsmøde, fordi han ikke var opmærksom på annonceringen. Zavodnik anførte over for Menneskerettighedsdomstolen, at han som ældre medborger ikke kunne bruge en computer og ikke havde adgang til internettet. EMD gav ham ret i, at det ikke var rimeligt at forvente, at en borger i en så langstrakt sag skulle holde sig løbende underrettet via domstolens opslagstavler og deres officielle publikationer. Hertil kom, at EMD ikke kunne godtage den slovenske stats synspunkt om, at borgeren kunne have holdt sig underrettet via flere digitale medier. EMD erklærede sig enig med borgeren i, at de pågældende medier ikke var rettet mod den almindelige offentlighed, ligesom de ikke nåede ud til Stanislav Zavodnik, som ikke kunne bruge en computer og ikke havde adgang til internettet. EMD slog derfor fast, at der ikke havde været en retfærdig retsproces, og dermed var der sket en krænkelse af borgerens menneskerettigheder.²²

KAPITEL 3

DANSK REGULERING

Digitalisering af den offentlige sektor har pågået i en årrække og har resulteret i en række regelændringer de seneste år, der er målrettet borgernes kontakt med det offentlige.

Et stort samlet initiativ, der blev igangsat med virkning fra 2012, er den såkaldte fællesoffentlige digitaliseringsstrategi. Strategien er blevet gennemført i 'bølger' i form af fire samlelove, der har den samme opbygning, og som hver har indført obligatorisk digital selvbetjening for borgerne på forskellige områder.²³ Hvis vi særligt fremhæver de dele af lovene, der har relevans for det sociale område og varetages i kommunerne, gjaldt den første bølge således ansøgninger om plads i dagtilbud og fritidsordning samt ansøgning om sundhedskort. Anden bølge omfattede ansøgninger om fripladstilskud til børneinstitutioner samt kropsbårne hjælpemidler (fx ortopædiske sko og proteser af forskellig slags). Tredje samlelov gjaldt blandt andet ansøgning om lån til beboerindskud. Den fjerde og sidste samlelov betød obligatorisk digital selvbetjening for ansøgninger om personligt tillæg og helbredstillæg, udvidet helbredstillæg samt anmodning om sygedagpenge, ligesom rapportering af oplysninger i forbindelse med sygedagpenge herefter skulle indgives digitalt. Den fjerde samlelov trådte i kraft i 2015. Det er desuden hensigten, at i fremtidig lovgivning skal kommunikation mellem borgere og myndigheder fungere digitalt efter de samme principper som i de fire nævnte love.²⁴

” Begrebet "Kommunal Logik" er opstået: Hvis du gerne vil fritages for digital post, så find vejledning på kommunens hjemmeside, Hvis du gerne vil bestille tid til besøg i Borgerservice, så bestil via kommunens hjemmeside, Hvis du gerne vil tale med en medarbejder, så find nummeret på hjemmesiden, og husk at der kan være ventetid. Altså skal du fritages for at bruge en computer, skal du netop bruge en sådan.”
Formand, handicapråd, Region Midtjylland

Herudover blev der, ved siden af de fire samlelove om digital selvbetjening, indført krav om, at borgerne skulle tilsluttes Offentlig Digital Post pr. 1. november 2014 for at kunne modtage meddelelser fra myndighederne.²⁵

At den digitale kommunikation er obligatorisk betyder, at borgerne som altovervejende hovedregel ikke kan vælge at ansøge, anmelde eller indberette noget til det offentlige ved at ringe, møde op eller sende et brev eller via mail.²⁶ De skal derimod udfylde formularer digitalt fra den fællesoffentlige portal borger.dk eller fra kommunens hjemmeside. Ansøgninger, som ikke indgives via den digitale selvbetjeningsløsning, der gælder for det pågældende område, kan afvises.²⁷

En række sociale ydelser søges digitalt hos Udbetaling Danmark. Det gælder forskellige former for børnetilskud, forskudsvis udbetaling af børnebidrag, underholdsbidrag, børne- og ungeydelse, social pension, førtidspension, individuel boligstøtte, dagpenge og ferieydelser ved barsel og barns alvorlige sygdom samt begravelseshjælp. Derimod skal ydelser som personligt tillæg og helbrestillæg ansøges digitalt hos kommunen.²⁸

Kommunen har pligt til at yde helhedsorienteret vejledning om mulighederne for at få hjælp på det sociale område.²⁹ Det gælder også

generel vejledning og hjælp til ansøgningsprocessen på Udbetaling Danmarks områder. Mere detaljeret rådgivning om ydelser og tilskud kan dog henvises til telefonisk kontakt til Udbetaling Danmark. For borgere med særlige behov skal kommunen desuden i fornødent omfang, som det hedder i bekendtgørelsen, hjælpe med at udfylde og indgive ansøgninger til Udbetaling Danmark, sørge for, at borgeren kan medvirke ved behandlingen af sin sag hos Udbetaling Danmark, og varetage kontakten til Udbetaling Danmark på borgerens vegne.³⁰

” Den første ansøgning jeg hjælper beboerne med er, når man bliver indstillet til boligen. En ny bolig er på baggrund af en økonomisk beregning, så det sikres at den bolig, der tildeles borgeren er en bolig de kan klare økonomisk. Der er et oplysningsskema bag, der gennemgås i afdelingen for tilskud, som efterfølgende videresender ansøgningen til den boligsociale afdeling. Så finder man det, der matcher det. Og næste gang jeg hjælper borgeren er så, når man skal søge indskud, etableringshjælp, boligstøtte, §34- støtte.”

Karin Thrane, socialrådgiver, Forsorgshjemmet St. Dannesbo

INFORMATION OG VEJLEDNING

Den indledende, almindelige information om, hvordan man fx ansøger om en ydelse, gives først og fremmest digitalt på borger.dk eller på kommunens hjemmeside.³¹

Myndighederne har desuden vejledningspligt i medfør af forvaltningslovens § 7. Det ændres der ikke på, selvom borgeren skal ansøge digitalt. Det betyder også, at myndighederne skal informere om, hvordan man bruger de konkrete selvbetjeningsløsninger.³² Af Vejledning til forvaltningsloven fremgår, at vejledning bør ske i den eller de former, der giver den bedste virkning over

for borgerne. Det kan være generelt skriftligt i en publikation, ved skriftlig individuel vejledning i et brev eller telefonisk.³³ Vejledningen er skrevet før internettets tid, men det er klart, at skriftlig information i dag også vil omfatte kommunens hjemmeside og borger.dk, hvor en stor del af information og vejledning om sociale ydelser og ansøgningsformularer lægges ud.

Hvad, der mere præcist skal informeres og vejledes om, er bestemt af, hvad borgeren skal vide for at forstå hvilken betydning, reglerne har for hende eller ham og for at kunne leve op til lovens krav. Vejledningen bør også orientere om, hvordan borgeren kommunikerer med myndighederne og hvilke oplysninger, borgeren skal fremskaffe til sagsbehandlingen.³⁴ Der er over årene udviklet en omfattende praksis, der kan vejlede myndighederne i, hvordan en god og tilstrækkelig information og rådgivning af borgerne gennemføres.³⁵ Her skal kun diskuteres, hvilke krav til information og vejledning, der er vigtige for at sikre, at også IT-svage borgere får de relevante oplysninger, så de ikke går glip af ydelser eller tilbud, de har ret til, og ikke stilles ringere end andre borgere og derved udsættes for diskrimination.

” Jeg tænker lidt i min optik, så burde Borgerservice også have tid. Men de har så travlt, de løber rundt. Det, jeg hører fra nogle af borgerne, er, at de mangler en forklaring på, jamen hvad skal jeg så gøre nu, og det er jo tiden, vi snakker om her. Og det har jeg fuld forståelse for, at der ikke er tid, for nogle gange er det jo nogle mennesker med særlige behov.”
Elli Hansen, socialrådgiver, KFUM-caféen Paraplyen

Det er måske få IT-svage borgere, der vil betjene sig af en hjemmeside, hvis han eller hun ønsker at ansøge kommunen eller andre om hjælp. Men det betyder ikke, at borger.dk eller andre offentlige hjemmesider ikke skal medtage oplysninger, der er relevante også for denne gruppe. IT-svage

borgere vil formentlig ikke sjældent bede om hjælp fra andre i deres netværk, når de skal i kontakt med en offentlig myndighed.

I forhold til de fire grupper af IT-svage borgere, der er i fokus i denne undersøgelse: Mennesker med funktionsnedsættelse, ældre, mennesker med anden sproglig/etnisk baggrund end dansk og socialt udsatte, er der nogle informationer, myndighederne må kommunikere tydeligt ud for at sikre, at også disse borgere får adgang til de ydelser, de har ret til. Borgerne skal vide, at de kan få hjælp og vejledning til at ansøge digitalt, og også at der er mulighed for at blive fritaget for digital selvbetjening. Det er så generelle og vigtige oplysninger, at de bør findes let tilgængelige på kommunernes hjemmeside.

Endvidere skal borgerne have information om, at de i ethvert led af kontakten med det offentlige kan lade sig bistå eller repræsentere af en anden.³⁶ Ombudsmanden har beskæftiget sig indgående med, hvordan borgernes ret til repræsentation kan fastholdes, når ansøgninger skal indgives digitalt. Der skal også her være mulighed for, at borgeren kan give fuldmagt til at lade en anden person indgive ansøgning på sine vegne, og myndighederne har pligt til at vejlede om denne mulighed. Ombudsmanden har videre udtalt, at hvis der ikke findes en fuldmagtsløsning i den digitale ansøgningsproces til en given ydelse, skal borgeren have ret til at ansøge på andre måder end digitalt.³⁷ Det er den enkelte myndigheds ansvar at sikre, at de forvaltningsretlige krav kan opfyldes med den digitale løsning. Der kan ikke henvises til, at IT-designet ikke har indbygget de påkrævede elementer.³⁸

TILGÆNGELIGHED

For at sikre at også mennesker med funktionsnedsættelser (fx svagsynede, mennesker med kognitive begrænsninger eller med begrænset bevægelighed) kan bruge de offentlige hjemmesider, skal de leve op til

bestemte standarder for tilgængelighed. Der er indgået en aftale mellem regeringen, KL og Danske Regioner med virkning fra 1. januar 2008, som forpligter offentlige myndigheder til at følge retningslinjerne for tilgængeligt webindhold, som forkortes WCAG 2.0 (efter det engelske Web Content Accessibility Guidelines).³⁹ Det nævnes også i forarbejderne til digitaliseringslovgivningen.⁴⁰ Det vil sige, at it-løsninger på borger.dk og på kommunernes hjemmeside, som er udviklet siden 2008, skal følge de aftalte retningslinjer for handicaptilgængelighed.

Borgerne kan få information og vejledning om de offentlige tilbud og om ansøgning hertil ved at ringe eller møde op i kommunens Borgerservice. Forarbejderne til lovgivningen nævner, at en borger, der ikke kan gennemføre en digital ansøgning umiddelbart, fordi der mangler tilstrækkelig information på kommunens hjemmeside, kan ringe og få telefonisk hjælp til at færdigudfylde den digitale ansøgning. Det nævnes også, at en borger, der ikke er IT-kyndig, vil kunne møde op i Borgerservice og få en medarbejder til at hjælpe med at udfylde en elektronisk ansøgning.⁴¹

” Hvis man skal til Borgerservice, så skal man reservere en tid, og det kan man kun gøre digitalt med nøglekort og login. Så kan du gå videre og registrere dig og få en tid.”

Farid Faizi, social og sundhedsassistent, medlem af integrationsrådet, Vordingborg

FRITAGELSE FRA DIGITAL POST OG UNDTAGELSE FRA DIGITAL SELVBETJENING

Da lovgivningens overordnede mål er at gennemføre obligatorisk digital selvbetjening med de fordele, det giver, er der generelt ikke tænkt i alternative løsninger tilpasset borgernes ønsker og muligheder, som de selv

vurderer dem. Undtagelsen herfor er fritagelse for tilslutning til Offentlig Digital Post. En sådan kan man få ved at underskrive en erklæring om, at man er omfattet af én af de anerkendte fritagelsesgrunde, som for eksempel manglende adgang til computer i hjemmet. Man skal som borger end ikke angive, hvilken af de anerkendte grunde til fritagelse, man mener sig omfattet af.⁴² I alle andre sammenhænge er det myndighederne, der beslutter hvilke særlige tilfælde, der kan berettige til dispensation.

Alle de fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening giver dog mulighed for, at borgerne i særlige tilfælde kan undtages fra den obligatoriske digitale kommunikationsform. Det er typisk den enkelte myndighed, som ansøgning skal indgives til, der i den konkrete sag tager stilling til, om der kan dispenseres fra den digitale ansøgningsform. I denne rapport er det de sagsområder, som kommunerne tager sig af, der er i fokus. I disse tilfælde vil de fire love om digital selvbetjening som fast standard skrive i paragraffens stk. 1, at ansøgning (fx om personligt tillæg) skal fremsendes digitalt, og tilføje i stk. 2, at hvis kommunalbestyrelsen finder, at der foreligger særlige forhold, der gør, at borgeren ikke må forventes at kunne anvende digital selvbetjening, skal kommunalbestyrelsen tilbyde, at ansøgningen eller meddelelsen m.v. kan indgives på anden måde end ved digital selvbetjening efter stk. 1.⁴³

Myndighederne foretager typisk et umiddelbart skøn, når borgeren møder op i Borgerservice med ønsket om fritagelse fra den digitale ansøgningsform. Det nævnes i forarbejderne til lovgivningen, at der skal lægges vægt på borgerens beskrivelse af egne evner og muligheder for at anvende IT og eventuelle problemer med at søge hjælp. Men det forventes ikke, at medarbejderen i Borgerservice foretager yderligere undersøgelser.

UNDTAGELSE FRA DIGITAL SELVBETJENING PÅ DET SOCIALE OMRÅDE

De særlige forhold, der kan begrunde, at en borger får lov at ansøge eller give informationer om sine forhold ad andre kanaler end den digitale, er præciseret i Vejledning om obligatorisk digital selvbetjening på det sociale område. Her henvises til lovforarbejderne, som nævner borgere med særlige handicap, såvel kognitiv som fysisk funktionsnedsættelse, borgere, der mangler digitale kompetencer, borgere med sprogvanskeligheder eller svær ordblindhed, visse socialt udsatte borgere, herunder borgere med psykiske lidelser og hjemløse m.v., hvor hjælp eller medbetjening fra kommunens side konkret vurderes ikke at være en egnet løsning.⁴⁴

” NemID er en særlig udfordring for de hjemløse, og i forhold til straks-udstedelse af NemID har vi oplevet problemer med dokumentationskravene. Borgerservice kan uden problemer identificere borgeren på baggrund af sygesikring og pensionsudbetaling. Men sker udstedelsen uden billedlegitimation, så skal den ene del af NemID’et sendes til folkeregisteradressen. Bor man ikke længere på sin folkeregisteradresse, så kan man i dette tilfælde overhovedet ikke få NemID.”

Birgitte Hjelm Paulsen, chefkonsulent, programleder for digital service, Odense

Det er også myndighedens afgørelse, hvilke alternativer, der kan tilbydes de borgere, der får dispensation: Om ansøgning kan foregå pr. brev eller ved personligt fremmøde. Blandt eksemplerne på særlige forhold, der kan give dispensation, nævnes en borger, som ikke selv har en pc og samtidig er sygemeldt og dermed vil have problemer med at møde op i Borgerservice eller på biblioteket for at låne en computer og få hjælp til at udfylde det

digitale skema. Et andet eksempel, som nævnes, er en 80-årig borger, som aldrig har brugt IT og ikke ser sig i stand til at bruge NemID (som er en nødvendig forudsætning for at ansøge digitalt). Endelig nævnes, at det også vil være særlige forhold, hvis en socialt udsat borger ikke selv kan søge digitalt, og "det ikke giver mening at forlange, at borgeren henvender sig til Borgerservice eller biblioteket for at få hjælp til digital ansøgning."⁴⁵

Der kan ikke gives en generel dispensation fra kravet om digital selvbetjening.⁴⁶ Der er dog nogle undtagelser på det sociale område. Her har man valgt at være mere fleksibel, fordi borgere ofte vil have hyppigere kontakt med myndighederne. De vil måske ansøge om flere ting på en gang, og der er tillige et krav om at informere myndighederne, hvis ens situation ændrer sig, og det kan få indflydelse på de ydelser, man får.⁴⁷ Selvom udgangspunktet også her er, at ydelser søges elektronisk, kan kommunen beslutte, at en borger kan undtages fra det digitale krav samtidig for flere typer af ansøgninger inden for den samme ydelsesgruppe, og det kan også gælde fremtidige ansøgninger.⁴⁸ Det er dog bemærket i forarbejderne til den fjerde bølge-lov om digital selvbetjening, at disse 'udvidede undtagelser' skal bruges snævert.⁴⁹

De udvidede undtagelser fra den digitale kommunikation skal ske ved, at borgeren personligt møder op i Borgerservice, medmindre det ikke er muligt på grund af borgerens situation. Afgørelsen træffes hurtigst muligt af kommunen med udgangspunkt i borgerens oplysninger, om muligt efter at medarbejderne har forsøgt at hjælpe borgeren med digital selvbetjening. Kommunen kan også undtage borgeren fra digital selvbetjening af egen drift på det sociale område; det gælder både for enkeltundtagelser og for de udvidede undtagelser.⁵⁰ Fremtidig undtagelse forudsætter imidlertid, at kommunen vurderer, at borgeren varigt har behov for ikke at skulle ansøge digitalt.⁵¹

” Den primære udfordring for flygtninge består især i sproglige begrænsninger og manglende IT-kundskaber. Det gør det svært for dem at navigere rundt i de forskellige digitale tjenester, herunder Jobnet, e-boks, netbank, borger.dk og sundhed.dk. Særligt de mange forskellige indgange på borger.dk – og der er mange – gør det ekstra svært for flygtninge at navigere rundt.”

Zeljka Secerbegovic, seniorkonsulent, medlem af Dialogforum, Herning

KLAGEMULIGHEDER

Klagemulighederne over afslag på dispensation fra den digitale kommunikation eller afvisning af borgernes ikke-digitale henvendelser følger de klagegange, der gælder for de enkelte områder. Fx skal sundhedskort søges digitalt, og en klage over, at man ikke kan få lov at søge på andre måder, skal indgives til patientombuddet.⁵² Hertil kommer, at de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder kan behandle en klagesag, og der kan klages videre til Folketingets Ombudsmand. Endelig kan der anlægges sag ved de almindelige domstole.⁵³

På det sociale område kan et afslag på undtagelse fra obligatorisk digital selvbetjening påklages til Ankestyrelsen.⁵⁴

I almindelighed er det sådan, at kommunen eller Udbetaling Danmark kan afvise at behandle en ansøgning, der ikke er indgivet via den gældende digitale selvbetjeningsløsning. Men hvis borgeren klager over ikke at have fået lov at blive undtaget fra digital selvbetjening på grund af de særlige forhold, som er nævnt i Vejledningen og lovforarbejderne vedr. det sociale område (se ovenfor), skal hans eller hendes ansøgning om en ydelse realitetsbehandles, selvom den ikke er indgivet digitalt, så længe klagesagen kører.⁵⁵

KAPITEL 4

DEN FÆLLESOFFENTLIGE DIGITALISERINGSSTRATEGI

Lovgivningen om obligatorisk digital kommunikation suppleres af en femårig strategi, som udformes i samarbejde mellem regeringen, KL og Danske Regioner med Digitaliseringsstyrelsen som den koordinerende myndighed. Den seneste strategi gælder for årene 2016-2020.⁵⁶

Et af strategiens ni fokusområder har overskriften 'Digitalisering for alle', og herunder finder man følgende målsætning: "borgere og virksomheder, der har svært ved at bruge de digitale løsninger og kommunikere digitalt med myndighederne skal have den hjælp og vejledning, de har behov for." Målsætningen skal forfølges ved at igangsætte løbende initiativer rettet mod særlige målgrupper, så flest muligt får glæde af de digitale muligheder. Som eksempel på særlige målgrupper nævnes blandt andet ældre og mennesker fra ikke-vestlige lande.⁵⁷ Strategien suppleres af et aftalepapir, som beskriver organiseringen af indsatserne og samarbejdet mellem de forskellige myndighedsniveauer helt overordnet.⁵⁸

” Her er det en bevidst strategi, at vi hellere vil hjælpe borgere med digital kommunikation end at fritage dem.”

Birgitte Hjelm Paulsen, chefkonsulent, programleder for digital service, Odense

Strategiens gennemgående tilgang er, at flest mulige danskere skal være digitale og fastholdes som digitale brugere. Denne valgte tilgang om at

få flest mulige borgere til at blive digitale flugter også med, at man har anbefalet en informationsstrategi, der lægger op til, at kommunerne ikke direkte kommunikerer begrebet undtagelse for digital selvbetjening. Digitaliseringsstyrelsen udsendte i juli 2015 under den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2012-2015 et såkaldt 'budskabspapir' til kommunerne, der skulle sikre enslydende budskaber om obligatorisk digital selvbetjening og Digital Post. Her hedder det: "Vi bruger bevidst ikke begrebet *undtagelse* fra selvbetjening. I stedet kommunikeres, at man kan få hjælp eller blive betjent på anden vis i kommunens Borgerservice, hvilket reelt er en undtagelse fra at benytte selvbetjening.

At vi ikke kommunikerer om begrebet *undtagelse*, mindsker samtidig risikoen for forvirring mellem begrebet *fritagelse* fra Digital Post og *undtagelse* fra digital selvbetjening."⁵⁹ (originalens kursivering).

I praksis er det ofte også sådan, kommunerne kommunikerer på deres hjemmesider. Det siges hermed ikke klart, at der er mulighed for at blive varigt undtaget fra digital selvbetjening i forhold til nogle sociale ydelser. Når det herudover alene er den enkelte kommunale medarbejder, der ud fra et konkret skøn afgør, om borgeren skal tilbydes andre ansøgningsformer end den digitale, kan lovgivningens i forvejen lille imødekommenhed over for borgere, der mener at have behov for at ansøge på andre måder end den digitale, blive rent illusorisk.

” Nogle gæster har det meget svært med en computer, og ofte har de heller ikke nogen computer derhjemme. Og jeg tænker, at det også må være svært at kaste sig ud i, og jeg oplever faktisk nogle gange, at der er nogle, der er bange eller nervøse for at gøre noget forkert.”
Elli Hansen, socialrådgiver, KFUM-caféen Paraplyen

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi har som nævnt en målsætning om, at 80 procent af myndighedernes kommunikation med borgerne skulle foregå digitalt med udgangen af 2015. Pr. april 2017 er 90 procent af befolkningen over 15 år tilmeldt digital post, mens 10 procent er fritaget.⁶⁰ Man kan sige, at set fra borgernes vinkel er målsætningen om mindst 80 procent af kommunikationen med det offentlige mere end opfyldt. Kun 10 procent har bedt om at blive fritaget fra digital post. Så selvom man ikke på forhånd skal tænke bestemte grupper ud af den digitale strategi, idet alle skal have muligheden for at blive digitale, så kan de høje tal for befolkningens opkobling på digital post og selvbetjening være en anledning til at give mere fleksibilitet i strategien. Så målsætningen om digitalisering i sig selv kan bredes ud til at tilbyde god og sikker borgerbetjening også på andre måder for dem, som har brug for andre kommunikationsmåder.

INDDRAGELSE AF BRUGERGRUPPER

Digitaliseringsstyrelsen har over en årrække arbejdet sammen med repræsentanter for forskellige interessenter og organisationer for at udbrede IT-kyndigheden. På baggrund af dette tidligere samarbejde oprettede styrelsen Netværket for Digital Inklusion i marts 2015. Formålet med netværket er at "kvalificere, identificere nye problemstillinger og generere nye ideer til, hvordan vi bedst muligt tager hånd om de særlige målgrupper, der fortsat har behov for hjælp til at kommunikere digitalt med det offentlige. Det gælder fx unge, der har svært ved at forstå det offentlige sprog, ældre der har svært ved it samt social udsatte og ikke-vestlige indvandrere som ikke kender til overgangen til digital kommunikation med det offentlige og som ikke nødvendigvis har egen adgang til it."⁶¹

Netværkets deltagere består af nogle offentlige institutioner, især biblioteker, desuden organisationer, der repræsenterer forskellige brugergrupper med

særlige problematikker: Handicaporganisationer, ældreorganisationer, udsatteorganisationer, etniske og religiøse organisationer samt børne- og ungeorganisationer. Handicapområdet er langt det bedst repræsenterede med 15 forskellige organisationer som deltagere i netværket.⁶² Netværket har holdt to årlige møder siden sin oprettelse.⁶³

Rigsrevisionen har siden 2013 fulgt implementeringen af de digitale samlelove og de tilhørende strategiplaner. Det er sket efter anmodning fra Statsrevisorerne, som ønskede at få undersøgt, om myndighederne har sikret, at brugerne er blevet inddraget i udviklingen af de digitale løsninger, og om man har vurderet brugervenligheden, efter at løsningerne er blevet taget i brug.⁶⁴ Rigsrevisionen udsendte i september 2016 en afsluttende rapport. Her blev det konkluderet, at den fællesstatslige projektmodel havde indarbejdet krav om test, herunder brugervenlighedstests i gennemførelsesfasen af nye IT-løsninger. Der er desuden opstillet mål for brugervenlighed og stillet krav om løbende opfølgning herpå. Desuden har Digitaliseringsstyrelsen været i dialog med ældre- og handicaporganisationerne med henblik på at få målrettet vejledning om digital kommunikation og håndtering af eventuelle udfordringer. Rigsrevisionen var hermed tilfreds med indsatsen.⁶⁵

De mål, der er formuleret for brugervenlighed, er ganske omfattende og detaljerede.⁶⁶ Det hedder på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside, at hvis eksisterende obligatoriske selvbetjeningsløsninger nyudvikles eller undergår markante ændringer, gælder Udviklingsvejledningen 2.0 af 12. maj 2015, som også omfatter et nyt krav om gennemførelse af brugertest.⁶⁷

Projektmodellen, som skal bruges for nye IT-løsninger, har sigte på statslige initiativer og er således ikke nødvendigvis forpligtende for kommunerne. Her er der valgt en mindre ambitiøs politik i forhold til at sikre brugerinddragelse

og -venlighed generelt, end der gælder, når det handler om tilgængelighed for borgere med handicap (se ovenfor afsnittet 'Tilgængelighed').

” Vi har lige fået ny hjemmeside. Kommunen er meget opmærksom på tilgængelighed og arbejder på at hæve standarden.”

AC-konsulent, Region Hovedstaden

Formuleringerne i en række strategidokumenter indikerer, at det kun er et spørgsmål om indsats, så vil alle blive digitale. Således hedder det i formålsbeskrivelsen for Netværket for Digital Inklusion, at "Der er imidlertid nogle grupper i samfundet, som *endnu ikke kommunikerer digitalt* med det offentlige" (kursivering tilføjet). Det er imidlertid spørgsmålet, om det er den rigtige balance, der er fundet mellem at arbejde for mest mulig digital kommunikation på den ene side og at tage hensyn til de borgere, der ikke kan fungere digitalt, på den anden. Det er værd at skele til Digitaliseringsstrategiens overordnede målsætning, som hedder i, at Danmark skal være et samfund, hvor alle kan deltage – både de digitalt parate og dem, der ikke kan eller har mulighed for at bruge de digitale løsninger.⁶⁸

PROJEKTER MED STØTTE

Der blev i 2012-2015 afsat 28 mio. kroner af Satspuljen til projekter, der skulle styrke digitale færdigheder blandt ældre samt blandt socialt udsatte.⁶⁹ På borger.dk kan man finde omtale af projekter, der har været afholdt for blandt andre de målgrupper, som også er i fokus i denne rapport: Ældre, unge, borgere med funktionsnedsættelse og handicap, ikke-vestlige indvandrere og socialt udsatte. Her ses langt flest projekter målrettet ældre i sammenligning med de øvrige grupper.⁷⁰ Det fremstår som en generel tendens, at af de IT-svage grupper, er det især de ældre, der er gjort noget særligt for at hjælpe.

Der har blandt andet været afholdt 'Senior-surf-dage' i 2012, 2013 og 2014 i samarbejde mellem Digitaliseringsstyrelsen og flere ældreorganisationer. Den omfattende indsats over for netop de ældre kan sikkert også begrundes i, at flere ældreorganisationer har været meget engagerede i at støtte deres målgrupper med den digitale omstilling. Blandt andet har ældreorganisationer tilbudt IT-kurser mange steder i landet i samarbejde med Digitaliseringsstyrelsen.⁷¹

KAPITEL 5

ANDRE UNDERSØGELSER OG DATA

Digitaliseringsstyrelsen får gennem Danmarks Statistik løbende indsamlet data om befolkningens tilmelding og brug af digital post. Disse tal bliver desuden kombineret med udvalgte baggrundsvariable. Det gælder blandt andet alder, køn og kommune. I denne undersøgelses sammenhæng er aldersfordelingen interessant. Det viser sig, ikke overraskende, at langt flere ældre bliver fritaget fra digital post end yngre aldersgrupper. Målt i aldersintervaller på 10 år stiger procentdelen af dem, som er fritaget fra 0,8 blandt de 15-24-årige over 3,5 procent blandt de 45-54 årige, til 15, 8 procent blandt 65-74-årige og hele 43 procent for de 75-84-årige.⁷² Det betyder efter al sandsynlighed, at tilmeldingen til digital post vil blive ved med at stige de kommende år, alene fordi de ældre årgange, der ikke er så IT-kyndige, vil svinde ind.

” Med de unge, der kører det fuldstændig upåklageligt med det digitale. Selvfølgelig er der nogen, der har lidt med det kognitive, men de har NemID.”

Karin Thrane, socialrådgiver, Forsorgshjemmet St. Dannesbo

Digitaliseringsstyrelsen får også undersøgt den procentvise andel af borgere, der er tilmeldt digital post, men som ikke har logget ind på e-Boks inden for den seneste seks-måneders periode. Tallet ligger på godt fire procent.⁷³ Her kobles desuden med baggrundsvariable som ikke-vestlige baggrund, uddannelse, modtagere af sociale ydelser (blandt andet førtidspension,

sygedagpenge og kontanthjælp). Disse data er ikke offentligt tilgængelige. Men det er kendt fra andre kilder,⁷⁴ at borgere med ikke-vestlig baggrund har en langt højere frekvens af tilmeldte, der ikke åbner deres e-Boks end gennemsnittet.

Københavns Kommunes Borgerrådgiver gennemførte i oktober 2016 en undersøgelse af kommunens digitale kommunikation i forhold til borgerne. Dels foretog borgerrådgiveren stikprøver af informationernes overskuelighed og tilstrækkelighed på kommunens hjemmeside, og dels kvalitetsprøvede man kontaktmulighederne til kommunen via borger.dk/e-Boks. Konklusionen på undersøgelsen var blandt andet, at der er en risiko for, at borgerne ikke kan overskue de digitale kontaktflader, og at borgerne ikke finder den rette digitale kontakt. Hertil kom risiko for at møde digitale løsninger, der ikke virker, uden at borgeren bliver gjort opmærksom på det. Borgerrådgiverens samlede vurdering var, at det ikke var tilstrækkeligt overskueligt og nemt at kommunikere med kommunen digitalt set fra borgernes synspunkt.⁷⁵

Der er blevet udarbejdet to rapporter for Digitaliseringsstyrelsen om, hvordan IT-svage borgere ser på den digitale kommunikation.⁷⁶ Den ene har fokus på socialt udsatte, mens den anden har udvalgt syv målgrupper, som kan have særlige udfordringer med digital kommunikation. Heraf er to sammenfaldende med denne rapports målgrupper: ikke-vestlige indvandrere og socialt udsatte. Rapporten har søgt at indkredse, hvilke særlige vanskeligheder og behov disse målgrupper har i forhold til den digitale kommunikation. En af de gennemgående konklusioner for alle målgrupperne er, at de har svært ved det formelle og komplicerede sprog, der ofte bruges i offentlige henvendelser til borgerne, og der er ofte også andre vanskeligheder for disse grupper end blot den digitale kommunikation.⁷⁷ I begge de nævnte undersøgelser konkluderes det, at

mange i deres målgrupper har et stort behov for menneskelig kontakt og personlig hjælp.⁷⁸

” Det, at være i et velfærdssamfund, fører en helt masse med sig på mange parametre, og det tror jeg ikke altid, man er vant til, når man kommer fra nogle helt andre samfundsformer. I forhold til digital kommunikation tror jeg virkelig ikke, at det er uvilje, det handler om, når det ikke lykkes. Det er vigtigt for os som fagpersoner at få formidlet til borgerne, hvad der kan være af fordele for dem ved at bruge den digitale kommunikation.”

Mette Konstantin, afdelingsleder, Vollsmose Sekretariatet

En undersøgelse, som Digitaliseringsstyrelsen fik lavet i 2015-16 fastslog, at mere end 77 procent af borgerne generelt er positive over for at anvende de offentlige services på nettet.⁷⁹ Institut for Menneskerettigheder har i 2016 fået gennemført en spørgeundersøgelse blandt godt 1.100 personer, repræsentativt udvalgt blandt borgere, der har eller for nyligt har haft en socialsag i deres kommune. Adspurgt om de fandt, at digital kommunikation med det offentlige er en god idé, svarer 38 procent, at det synes de i mindre grad eller slet ikke.⁸⁰

Oplevelsen af den digitale kommunikation ser således ud til at være betydelig mindre positiv blandt mere socialt udsatte mennesker end blandt borgerne i almindelighed. Dette indtryk bekræftes af en nylig ph.d.-afhandling. Her gennemfører forfatteren 366 interviews med borgere i fire forskellige kommuners Borgerservice-, job- og ydelsescentre om deres erfaringer fra mødet med myndighederne og herunder, hvad de digitale kommunikationsformer betyder. Afhandlingen konkluderer, at borgerne oplever, at centraliseringen og digitaliseringen betyder en øget

uigennemskuelighed og opsplnitning af myndighedskontakten. Mange har indtryk af anonymitet hos myndighederne, som gør det svært at placere og sikre ansvar og opbygge en kontakt, der skaber tillid.⁸¹

SFI udkom i 2017 med en stor undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark. Undersøgelsen identificerer en gruppe af socialt udsatte, som er omfattet af en række komplekse sociale og personlige problemer. Denne gruppe er beregnet til at udgøre 4 procent af borgerne. Af de socialt udsatte borgere angav 53 procent, at de ikke eller kun i mindre grad har tillid til, at de kan få den hjælp og service, de har brug for fra kommunen, men det samme gælder 15 procent for befolkningen som helhed. SFI peger på, at det kan være tegn på en erfaring med, at det er vanskeligt at få en tilfredsstillende hjælp i det kommunale system. Forfatterne nævner desuden, at der er risiko for, at der sker en såkaldt 'serviceeksklusion' af de socialt udsatte, fordi velfærdsstatens indsats ser ud til ikke at nå tilstrækkeligt ud til den gruppe borgere.⁸² Set fra en menneskeretlig vinkel kan man sige, at der er risiko for et menneskeretstab for denne gruppe af borgere, hvis der er forhindringer, der systematisk betyder, at de får dårligere adgang til de ydelser, som de ellers er berettigede til.

Institut for Menneskerettigheder har i 2016 spurgt 33 kommunale borgerrådgivere, hvordan de vurderer den digitale kommunikation i forhold til borgernes retssikkerhed. Her fremhæver enkelte, at retssikkerheden kan være styrket i visse situationer, fordi alle dokumenter sikres i borgernes e-Boks. Men der er også et stort flertal af borgerrådgiverne, der mener, at der er særlige udfordringer for retssikkerheden for IT-svage grupper. Cirka halvdelen af borgerrådgiverne anfører dog, at kommunen tilbyder tilstrækkelige og relevante løsninger i forhold til de problemer, borgerne kan have med den digitale kommunikation.⁸³

” Især selvbetjening – Ingen forstår hvorfor man kan blive fritaget midlertidigt eller permanent for digital post og ikke kan blive fritaget for selvbetjeningsløsninger. Det er ikke logisk, heller ikke for os.”
Formand, ældreråd, Region Sjælland

I en spørgeundersøgelse blandt 78 borgerservicechefer og borgerserviceansvarlige, som Ældresagen fik foretaget i 2014, viste der sig ganske stor velvilje over for, at kommunerne skulle kunne give en generel fritagelse for de obligatoriske selvbetjeningsløsninger, idet gennemsnitligt 64 procent af de adspurgte var enige eller overvejende enige i, at der burde være denne mulighed.⁸⁴

KAPITEL 6

PRAKSIS I KOMMUNERNE

Den empiriske undersøgelse af kommunernes tilbud til borgerne om information og hjælp til den digitale selvbetjening er gennemført via et spørgeskema udsendt elektronisk til landets 98 kommunaldirektører i marts 2017. Spørgsmålene var inddelt i følgende temaer:

- Kommunens information og vejledning om digital kommunikation på hjemmesiden
- Muligheder for vejledning og hjælp i Borgerservice
- Udgående hjælp og vejledning fra kommunen til institutioner og borgere
- Undtagelser fra digital selvbetjening og eventuelle klager over afslag herpå
- Inddragelse af organisationer og råd vedr. information, vejledning og hjælp til digital selvbetjening

Nedenfor gennemgås de vigtigste resultater fra de indkomne besvarelser. Vi har fået 75 skemaer tilbage, hvoraf 69 er fulde besvarelser. I seks tilfælde er der kun blevet svaret på de indledende spørgsmål. De 69 besvarelser repræsenterer 70 procent af samtlige kommuner, hvilket er en svarprocent, som sikrer, at vi får et alsidigt billede af det samlede kommunale landskab.

Oftest er spørgeskemaet besvaret af en leder eller konsulent, der arbejder med digitalisering i kommunen. Optryk af spørgeskemaet med opsummering af besvarelserne findes i bilag 1.

KOMMUNENS HJEMMESIDE

Sammen med den fællesoffentlige hjemmeside borger.dk er det kommunernes hjemmesider, der skal sikre borgerne information om offentlige ydelser og krav samt fungere som kanal til en række selvbetjeningsløsninger, som skal bruges i forbindelse med ansøgninger og indsendelse af oplysninger. Kommunens hjemmeside er således en meget vigtig informationskilde til borgerne i deres indledende kontakt med de offentlige myndigheder.

” Når sproget er problemet, når man ikke kan dansk, så løber man ind i tekniske problemer. Du får hjælp til det; du får det oprettet, det kører nemt. Så får du en sms og lige pludselig skal du forholde dig på engelsk: Download, Adobe – ny version, og så kører instruktionen på engelsk. Og så skal du læse instruktionen.....”

Alma Sijercic Walther, tolk, medlem af integrationsrådet i Aalborg

Det er af stor betydning for IT-svage borgere, at hjemmesiden oplyser, at man kan få hjælp og vejledning fx ved fremmøde i Borgerservice. Hjemmesiden skal også give oplysning om, at man kan lade en anden hjælpe sig i en sag ved hjælp af en fuldmagt, ligesom det kan være nyttigt at vide, at der er mulighed for at søge på andre måder end via digital selvbetjening.

Vi har derfor spurgt kommunerne, om de på deres hjemmeside oplyser om mulighed for hjælp til digitale ansøgninger, mulighed for fritagelse for digital selvbetjening og mulighed for at lade sig repræsentere ved fuldmagt. Af de 72 kommuner, der svarede på spørgsmålet, angav 93 procent, at de oplyser om mulighed for hjælp til ansøgninger, mens 81 procent oplyser om mulighed for fritagelse. For det sidstnævnte spørgsmål kan man se af kommentarerne, 58 i alt, at der i langt de fleste tilfælde henvises til

information om fritagelse for digital post og ikke for digital selvbetjening. Det vil sige, at de 81 procent af kommunerne ikke er et retvisende tal for hvor stor en del af kommunerne, der oplyser om mulighed for fritagelse for digital selvbetjening på hjemmesiden. 69 procent svarer ja til, at hjemmesiden oplyser om mulighed for fuldmagt.

For også at kunne vurdere kvaliteten af de oplysninger, kommunerne giver borgerne på deres hjemmesider, har vi bedt om at få angivet links til de steder på hjemmesiden, hvor man finder den information, som vi spurgte til, jf. ovenfor. Herefter har vi foretaget en stikprøve ved at tjekke de angivne links til de tre forskellige typer af oplysninger, vi har efterspurgt, fra 10 forskellige kommuner. De kriterier, der er brugt for at vurdere kvaliteten af kommunernes information om de udvalgte emner, var

- om der var nem adgang til at finde oplysningerne,
- om man kunne søge sig frem til dem via en søgefunktion,
- om sproget var let at forstå.

I alle de ti kommuner, vi undersøgte, var det nemt at finde frem til oplysninger om at få hjælp til at søge digitalt. På langt de fleste hjemmesider henvises der til en telefonisk hotline, hvor det er muligt at ringe ind og få hjælp til de digitale selvbetjeningsløsninger. Sproget er generelt nemt at forstå, fordi der ikke er brugt fagudtryk.

” Det er især på den måde sproget bliver brugt. Det skal være på et forståeligt sprog, men jeg syntes at kommunen er blevet meget bedre.”
Formand, ældreråd, Region Nordjylland

Af de ti kommuner, vi tjekkede, der havde angivet, at de oplyser om mulighed for fritagelse for digital selvbetjening, lykkedes det kun at finde oplysningerne

på syv af hjemmesiderne. Adgangen til oplysningerne var ikke lige nem i alle syv tilfælde, og i to af testene var adgangen vanskelig, fordi der på hjemmesiderne ikke var noget direkte om fritagelse, men det blev oplyst, at man kunne henvende sig til kommunen, hvis man ikke kunne ansøge digitalt.

Vi har endelig søgt at tjekke kvaliteten af informationen hos ti kommuner, der har angivet, at de oplyser, at man kan lade sig repræsentere ved fuld-magt. Ud af de ti, der havde svaret ja, var der fem tilfælde, hvor det ikke var muligt at finde oplysningen på kommunens hjemmeside. Adgangen til denne oplysning krævede i alle tilfælde en del klik, da man ofte skal ind i den enkelte selvbetjeningsløsning for at få oplysningen om mulighed for at lade sig repræsentere af en anden. Dette gjorde det svært af fremsøge informationen i hjemmesidens søgefelt. I et enkelt tilfælde kunne informationen alene findes gennem søgefunktionen, fordi oplysningen fremgik af et nyhedsbrev fra 2015, der lå på kommunens hjemmeside. Sproget var generelt let at forstå, da der gennemgående ikke bruges fagudtryk.

I spørgeskemaet til kommunerne spurgte vi også, om det er muligt at få oplysninger om digital selvbetjening på kommunernes hjemmesider på andre sprog end dansk. Af de 72 kommuner, der har forholdt sig til spørgsmålet, svarede godt 47 procent ja. I et kommentarfelt efter spørgsmålet har kommunerne kunnet tilføje links og oplysninger om de steder, hvor informationen findes på hjemmesiderne. På baggrund af disse links og oplysninger er der også her foretaget stikprøver for at få indtryk af kvaliteten af de givne tilbud om tekst på andre sprog. Kriterierne for denne vurdering var:

- hvilke sprog, der kunne findes oversættelse til
- om oversættelsen er nem at forstå
- om det er let at finde oplysningerne på hjemmesiden.

Vi har alene vurderet de engelske oversættelser, da det ikke har været muligt for os at kontrollere oversættelser på andre sprog.

Størstedelen af de ti kommuner, der har oplyst links til information på andre sprog end dansk, henviser til selvbetjeningsløsninger fra borger.dk, som de linker til fra kommunens hjemmeside. Dele af borger.dk kan oversættes til engelsk, men ikke alle selvbetjeningsskemaerne er tilgængelige på andre sprog end dansk. For eksempel var det muligt at melde flytning på et engelsk ansøgningsskema, men det lod sig ikke gøre at finde et ansøgningsskema om pladsanvisning på engelsk. Informationen på engelsk var tilgængelig fra forsiden af borger.dk om end med lille skrift i nederste højre hjørne. Sproget var let at forstå, da der ikke var særlig mange fagudtryk.

I ni ud af de ti stikprøver var det desuden muligt at finde oplysninger om digital selvbetjening på engelsk på kommunernes egne hjemmesider. På en enkelt kommunes hjemmeside var det også muligt at oversætte til tysk, og i tre andre tilfælde kunne hele hjemmesiden oversættes til en lang række sprog udover engelsk og tysk via Google Translate.

Oversættelserne, som genereres via Google Translate, kan være svære at forstå og kan desuden være meningsforstyrrende. Et sted var overskriften til at ansøge om pas og kørekort eksempelvis oversat til **Beware and Licenses**, og på en anden hjemmeside var ansøgning om digital pladsanvisning oversat til **Digital space display**.

”” Jeg har set sådan en tekst, der er oversat med Google Translate. Der stod, at borgeren var blevet tilbudt ”delvis besættelse”, det var part-time occupation, de mente. Det er det niveau, vi er ude i.”

Alma Sijercic Walther, tolk, medlem af integrationsrådet i Aalborg

På de hjemmesider, hvor teksten ikke var oversat med Google Translate, var sproget nemt at forstå, og der var generelt nem adgang til at oversætte teksten.

I de fleste stikprøver, hvor kommunerne anvendte deres egne selvbetjeningskemaer fremfor løsningerne på borger.dk, lykkedes det kun at finde ansøgningsskemaer på dansk. I én kommune var der selvbetjeningskemaer oversat til engelsk for ansøgninger om dagtilbud og registrering af ægteskab.

Kommunerne blev desuden spurgt, om deres hjemmeside lever op til de internationale krav om tilgængelighed, der stilles i WCAG2.0. Her svarede næsten 54 procent ja, godt 20 procent svarede nej og de resterende 26 procent svarede ved ikke. I kommentarfeltet skriver flere kommuner, at de har tilgængelighed på kommunens hjemmeside som fokusområde, og at de arbejder på sagen, eller at kun dele af hjemmesiden har nået den krævede standard. Man kan også slutte fra kommentarerne, at syv af de kommuner, der har svaret ja til, at deres hjemmeside lever op til de internationale standarder, faktisk ikke gør det fuldt ud. Så tallet 54 procent, der svarer til 37 kommuner, er for højt sat.

De sidste spørgsmål til kommunernes hjemmesider handler om, hvorvidt de er blevet evalueret af brugere. Godt 60 procent af kommunerne har fået brugerevalueret deres hjemmeside, og af de resterende svarede ca. 24 procent nej, mens ca. 17 procent angav ved ikke. Af kommentarfeltet tegner sig to tendenser i forhold til, hvordan kommunerne har foretaget evalueringen. Enten har de benyttet sig af eksterne bureauer, eller også har de anvendt en mindre formel fremgangsmåde ved at lade en enkelt eller en gruppe af borgere teste hjemmesiden. Borgerne er ofte fra kommunens ældre- eller handicapråd.

Af de 39 kommuner, der angiver, de har fået testet hjemmesiden, svarer alle bekræftende på at have testet hjemmesidens overskuelighed. Forståeligheden af den generelle tekst på hjemmesiden og forståeligheden af forklarende tekst til ansøgningsformularer er blevet testet af henholdsvis 85 procent og 54 procent af de 39 kommuner. Forståeligheden af ansøgningsformularerne er testet af relativt få, nemlig 36 procent af de 39, der har svaret på spørgsmålet.

VEJLEDNING OG ANDEN HJÆLP FRA BORGERSERVICE

Alle kommuner svarer, at de yder støtte til udfyldelse af en ansøgningsformular, når borgerne møder op i Borgerservice. Når der spørges, om der også ydes hjælp til at indhente manglende oplysninger til brug for den digitale ansøgning, er det godt 88 procent, der svarer ja. På spørgsmålet om hvilke specifikke tilbud om vejledning og hjælp, der tilbydes af kommunen, svarer 84 procent, at de yder vejledning og hjælp i plejecentre eller botilbud. Af kommentarfeltet kan man se, at der hovedsageligt er tale om hjælp til fritagelse for digital post.

Godt 68 procent af kommunerne angiver, at de tilbyder at oprette NemID for en borger i hjemmet (udkørende identifikation), hvis borgeren ikke er mobil og ikke har pas eller kørekort til brug for oprettelsen. Langt de fleste kommentarer til spørgsmålet viser, at borgerne skal henvende sig til kommunen for at få oplysninger om dette tilbud, og at tilbuddet generelt ikke bliver benyttet af særlig mange borgere.

” Vi informerer ikke om det (at der kan gives hjælp til svage borgere i eget hjem) på hjemmesiden, men fortæller om det ved telefonisk kontakt til Borgerservice. Siden indførelsen af NemID har vi besøgt 5-6 borgere i deres eget hjem.”

Teamleder i kommunikation, Region Sjælland

Desuden gælder det for 81 procent af kommunerne, at ansatte (for eksempel i hjemmeplejen) yder hjælp til at anmode om fritagelse for digital post til svage borgere i eget hjem. Flere kommuner skriver i kommentarfeltet, at de samarbejder med blandt andet hjemmeplejen på dette område. Samarbejdet kan fungere ved, at plejepersonalet er blevet undervist i at informere borgerne om deres muligheder om eksempelvis fritagelse og læseadgang, når de er på besøg, og flere kommuner skriver, at plejepersonalet fungerer som bindeled ved at videregive eksempelvis en fritagelsesblanket fra en borger til Borgerservice.

Kommunerne bliver spurgt, om de følger Danmarks Statistiks opgørelser over, hvor mange borgere i kommunen, der ikke logger ind på deres Digital Post eller har besøg i deres e-Boks med læseadgang. Hertil svarer 88 procent ja, godt 7 procent svarer nej og knap 5 procent besvarer spørgsmålet med ved ikke. Kommentarfeltet viser, at kommunernes udbytte af statistikken er forskellig. Flere kommuner skriver, at brugen af statistik har gjort, at kommunen har et øget fokus på den yngre målgruppe af borgere, og i få tilfælde har statistikken også medført øget fokus på de ældre borgere og etniske minoriteter. En del kommuner skriver dog også, at de mangler specifikke oplysninger om, hvem der ikke åbner den digitale post, og derfor har de haft svært ved at bruge statistikken til at lave konkrete indsatser mod bestemte borgergrupper.

UNDTAGELSER FRA DIGITAL SELVBETJENING

Næsten 60 procent af kommunerne oplyser, at de har fået ansøgninger fra borgere om varig undtagelse fra digital ansøgning om personligt tillæg eller helbredstillæg. Antallet af ansøgninger er meget varierende fra kommune til kommune, idet opgørelserne går fra ti helt op til 7000 ansøgninger. Et flertal af kommunerne svarer, at de imødekommer alle ansøgninger om undtagelse.

Godt 30 procent har ikke modtaget ansøgning om varig undtagelse. Det kan man undre sig over. Det kan give anledning til at overveje, om kommunerne kommunikerer godt nok til borgerne om, at der er en mulighed for at blive varigt undtaget fra digital selvbetjening, jf. ovenfor i kapitlet Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

Omkring en fjerdedel af kommunerne angiver at have rejst sag af egen drift om undtagelse fra digital selvbetjening på de to nævnte områder. 14 kommuner har skrevet, hvor stort et antal sager de selv har rejst, og ligesom ovenfor er der igen tale om et bredt spænd – mellem to og 3000 tilfælde.

KLAGER OVER AFSLAG PÅ UNDTAGELSE FRA DIGITAL SELVBETJENING

To af spørgsmålene omhandler klager over undtagelser. Besvarelserne viser, at kun 1,5 procent af kommunerne har modtaget klager over afslag på undtagelse fra digital selvbetjening. Når det gælder klager over afslag på undtagelse fra digital ansøgning til Udbetaling Danmark om personligt tillæg og helbredstillæg, er tallet en smule højere, da knap 3 procent svarer, at kommunen har modtaget klager.

INDDRAGELSE AF BORGERE, ORGANISATIONER OG RÅD

Et tema i spørgeskemaet handler om, hvorvidt kommunerne har inddraget brugergrupper i tilrettelæggelsen af deres information og vejledning om den obligatoriske digitale selvbetjening. Hertil svarer cirka 46 procent ja, og knap 48 procent nej. I kommentarfeltet fra de kommuner, der har inddraget borgere, nævner de fleste konkret, at de har inddraget ældre borgere gennem blandt andet kommunens ældreråd og organisationen Ældresagen.

Adspurgt om de har inddraget interesseorganisationer i tilrettelæggelsen af information og vejledning om digital kommunikation, svarer knap 88 procent ja af de 33 kommuner, der har forholdt sig til spørgsmålet. De resterende 12 procent har svaret ved ikke. Lidt færre, godt 79 procent ud af 33 kommuner, har inddraget kommunale råd og kommentarfeltet viser, at der oftest er tale om ældrerådet.

”Ældrerådet har vi haft et tæt samarbejde med, og de har blandt andet foranlediget, at der blev igangsat et projekt omkring udlån af udstyr og undervisning af borgere i eget hjem. Integrationsrådet er blevet informeret og har forsøgsvis etableret undervisning for andre etniske grupper.”

Daglig leder af Borgerservice, Region Syddanmark

I forlængelse af spørgsmålene om inddragelse har vi bedt kommunerne om at beskrive, hvordan inddragelsen af borgergrupper er foregået, og her fremgår det af kommentarerne, at det er sket på mange forskellige måder. Et flertal oplyser, at de har holdt informations-eller dialogmøder med brugergrupperne. En håndfuld kommuner skriver, at de har arrangeret workshops, tests eller afholdt høringer, og én kommune oplyser, at man har inddraget en enkelt borger til at foretage en ekspertevaluering af kommunens selvbetjeningsløsninger.

KAPITEL 7

DE KOMMUNALE RÅDS ROLLE

I alle kommuner skal der oprettes ældre- og handicapråd, og der kan oprettes råd for etniske minoriteter og socialt udsatte, ofte kaldet henholdsvis integrationsråd og udsatteråd. 43 kommuner har integrationsråd, og 36 har udsatteråd.

De fire typer af råd repræsenterer hver for sig de fire borgergrupper, som er i fokus i denne undersøgelse på grund af deres særlige IT-udfordringer. Rådene fungerer som informationskanal mellem de borgergrupper, de repræsenterer, og den kommunale politiske og administrative ledelse. Rådene må derfor forventes at have en viden om både, hvad der rører sig i deres bagland, og hvad kommunen gør eller ikke gør i forhold til netop deres område. Vi har derfor sendt spørgeskemaer ud til alle rådene for at få deres vurderinger af en række spørgsmål.

Spørgeskemaet blev udsendt marts-april 2017 til formændene for de respektive råd. Hvis der ikke var angivet en formand, blev skemaet som hovedregel formidlet til næstformand eller sekretær for rådet. Der blev udsendt til 98 handicapråd, 98 ældreråd, 46 integrationsråd og 22 udsatteråd. I alt 264 spørgeskemaer. Når tallene for de to sidstnævnte typer af råd afviger fra de ovenfor opgivne antal råd, skyldes det, at vi fandt flere integrationsråd, end dem, der ses på den liste på 43 råd, som er opført hos Rådet for Etniske Minoriteter (REM). Udsatterådene blev ligesom integrationsrådene lokaliseret ved en søgning bredt blandt alle kommuner,

og vi blev først senere opmærksom på, at der var informationer om et yderligere antal hos Rådet for Socialt Udsatte.

Vi har i alt fået 184 besvarelser tilbage. Det svarer til en besvarelsesprocent på lige knapt 70. Besvarelser fra handicapråd og ældreråd udgør tilsammen over 76 procent af det samlede antal svar. Herefter kommer besvarelser fra integrationsråd, der dækker godt 15 procent af de samlede svar. Udsatte-rådene repræsenterer knap 8 procent af det samlede antal svar. Denne fordeling af antal svar fra de forskellige typer af råd ligger i tråd med deres indbyrdes fordeling i det hele taget. Rådsformænd står for 70 procent af svarene, men også menige medlemmer, sekretærer og personer med anden tilknytning til rådene har bidraget med svar.

Spørgeskemaet behandler to hovedtemaer, dels hvor vidt den digitale kommunikation diskuteres blandt de borgere, rådene repræsenterer, og dels rådernes inddragelse i forbindelse med tilrettelæggelsen af den kommunale digitale kommunikation.

” (Vi har diskuteret) problematikken i forhold til, at borgere som ikke aktivt melder sig fra, bare meldes til. Det gik mere op i at få kommunens tilmeldingsprocent til at se så god ud som muligt end det gik op i at sikre, at alle borgere kunne få deres post tilgængeligt.”

Formand, handicapråd, Region Sjælland

DEN DIGITALE KOMMUNIKATION I FORHOLD TIL DE BORGERE, RÅDET REPRÆSENTERER

Næsten tre fjerdedele af rådene angiver, at de har drøftet den digitale kommunikation i rådet. En fjerdedel svarer derimod, at de ikke har haft det på dagsordenen. Et flertal af rådene skriver i kommentarfeltet, at digital kommunikation er blevet drøftet i forhold til de svageste borgere

i kommunen. Man har diskuteret, hvordan man kan imødekomme disse borgeres behov, og hvordan man sikrer, at de svageste borgere får al den information, de skal have på kommunens hjemmeside.

Knapt to tredjedele af rådsrepræsentanterne svarer imidlertid nej til et spørgsmål, om de er blevet kontaktet af borgere, der ville drøfte udfordringer med den digitale kommunikation, mens godt en tredjedel er blevet kontaktet om dette tema. De mere konkrete kommentarer i tilknytning til spørgsmålet afspejler to forskellige typer af udfordringer hos de borgere, der har henvendt sig til rådene. Størstedelen af henvendelserne har drejet sig om at få hjælp til eksempelvis fritagelse eller få undervisning og blive vejledt i det digitale. En mindre gruppe af kommentarerne nævner, at borgere har henvendt sig til rådene med en generel frustration, angst og usikkerhed overfor den digitale kommunikation.

Vi spurgte også, om rådene havde indtryk af, at kommunens tilbud i forbindelse med digital kommunikation generelt er tilstrækkelige. Her svarede knap 45 procent, at tilbuddene er tilstrækkelige, 11 procent svarede utilstrækkelige, mens godt 29 procent svarede ingen af delene og 15 procent ved ikke. Der er således tilfredshed med kommunens indsats blandt noget under halvdelen af rådsrepræsentanterne. I kommentarfeltet tegner sig meget forskellige niveauer af tilfredshed. Mange fremhæver gode muligheder for at få hjælp i Borgerservice. Andre kommentarer befinder sig i den modsatte ende af skalaen og er gennemført kritiske.

INDDRAGELSE AF RÅDENE

Lidt over halvdelen af rådene svarer, at de ikke har været inddraget i forbindelse med kommunens tilrettelæggelse af den digitale kommunikation, mens lidt under halvdelen svarer det modsatte.

”Rådet kunne sagtens vurdere, hvordan tilbuddene kan tilrettelægges, så der tages hensyn til udsatte borgere.”

Sekretær, udsatteråd, Region Midtjylland

Af de 75 råd, der har været inddraget, angiver cirka 70 procent, at de har været med til at tilrettelægge information om vejledning og hjælp til digital kommunikation. 44 procent har været med til at udforme tilbud om vejledning og hjælp til digital kommunikation, og 25 procent svarer, at de har været inddraget i tilrettelæggelsen på anden måde.

Kommentarerne til spørgsmålet viser, at i nogle tilfælde er inddragelsen sket ved, at rådene er blevet informeret om digital post af kommunen. I andre tilfælde er der tale om egentlig deltagelse i tilrettelæggelsen og udviklingen af informationen på kommunens hjemmeside, herunder test af digitale ansøgningskemaer.

På spørgsmålet om rådet mener, at det fremover er relevant for dem at blive inddraget i tilrettelæggelsen af de kommunale tilbud om vejledning og hjælp til digital kommunikation, svarer 86 procent ja, mens kun 5 procent svarer nej. De resterende 9 procent svarer ved ikke. Kommentarfeltet viser her, at rådene gerne vil involveres i forhold til at sikre, at sproget på hjemmesiderne er forståeligt for brugerne eller ved at få materiale om hjælp og vejledning til gennemsyn, inden det sendes ud til borgerne. Nogle respondenter svarer også, at det ville være relevant at inddrage rådet, når der sker ændringer på området.

KAPITEL 8

OPSUMMERING AF UNDERSØGELSENS RESULTATER MED ANBEFALINGER

Med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi skal en meget stor del af kommunikationen mellem borgere og myndigheder foregå online.

OM UNDERSØGELSEN

Formålet med denne undersøgelse er at få viden om, hvordan stat og kommuner sikrer, at borgere, der har særlige vanskeligheder med den digitale kommunikation, kan få adgang til de offentlige ydelser, de har ret til. Rapporten har især fokus på fire grupper: Borgere med anden etnisk baggrund end dansk, socialt udsatte, ældre mennesker samt borgere med handicap.

” Vi har forsøgt at få nogle konkrete eksempler ud til beboerne. Vi har Vollsmose Avisen, som vi understøtter, men som er skrevet primært af beboere herude. Og der har vi også prøvet at lave nogle af de der fortællinger om moderen, der glemte at fortælle, at hun stadig var enlig forsøger, og derfor mistede hun en del af sine børnepenge. Og den slags. Så man kan sætte sig ind i, nåeh ja, det kan godt være, at jeg lige skal få tjekket også.”

Veronica Hansen, afdelingsleder, Vollsmose Sekretariatet

De vigtigste data er indsamlet via to delundersøgelser, som er gennemført ved hjælp af

- spørgeskema til kommunerne om deres information og tilbud om hjælp til borgere i forbindelse med digital selvbetjening. Her spørges også, om

kommunerne har inddraget organisationer og kommunale råd i deres tilrettelæggelse af information og assistance.

- spørgeskema til kommunale handicap-, ældre-, integrations- og udsatteråd. Her samles information om brugererfaringer samt om inddragelse af rådene i de lokale digitale løsninger.

I begge spørgeundersøgelser er besvarelsesprocenten ca. 70, hvilket regnes for at give et godt dækkende indtryk af forholdene rundt om i landet.

MENNESKERETTEN

Menneskeretten rummer en række principper, som regulerer forholdet mellem myndigheder og borgere. I denne rapports sammenhæng er det især kravet om, at der ikke må diskrimineres i adgangen til rettigheder, som er centralt. Diskriminationsforbuddet omfatter såvel direkte som indirekte negativ forskelsbehandling. Med indirekte forskelsbehandling menes, at hvis en lov eller forvaltningspraksis fører til, at nogle mennesker stilles ringere end andre, uanset at dette ikke har været tilsigtet, er der tale om ulovlig diskrimination. Menneskeretten tillader på den anden side en vis positiv forskelsbehandling. Hvis bestemte grupper af borgere vedvarende har særligt svært ved at få opfyldt deres menneskerettigheder, kan staten for en afgrænset periode indføre særlige begunstigelser med det formål at rette op på den eksisterende skævhed.

FN's Handicapkonvention har desuden nogle bestemmelser, der mere specifikt skal sikre ligebehandling på det digitale område. Myndighederne skal sørge for, at information til den brede offentlighed også kan tilgås i formater, der er tilpasset forskellige former for funktionsnedsættelse inden for en rimelig tid og uden ekstra omkostninger for den handicappede.

DANSK REGULERING

Dansk lovgivning er i stigende grad udformet, så borgerne i videst muligt omfang skal kommunikere med myndighederne digitalt. Alle skal have en digital postkasse og skal benytte digital selvbetjening ved ansøgning om ydelser og ved indgivelse af oplysninger til det offentlige.

Der er mulighed for at blive fritaget for digital post, og lovgivningen giver borgeren vide rammer for selv at beslutte, om han eller hun ønsker at blive tilsluttet. Anderledes er det, hvis man gerne vil undtages fra digital selvbetjening. Det er en afgørelse, som træffes af den kommunale forvaltning. Det nævnes dog i forarbejderne til lovgivningen, at borgerens beskrivelse af egne evner og muligheder for at bruge IT og eventuelle problemer med at søge hjælp skal tillægges vægt.

Borgeren skal som udgangspunkt søge kommunen fra gang til gang; man kan ikke blive undtaget fra digital selvbetjening én gang for alle. Inden for det sociale område er der dog mulighed for varig undtagelse fra digital selvbetjening for flere ydelser samtidig. Det er imidlertid bemærket i forarbejderne, at denne type udvidede fritagelse skal bruges snævert.

Myndighederne har sat et mål om, at 80 procent af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige skal være digital. Det mål er mere end opfyldt set fra borgernes vinkel, idet 90 procent er tilsluttet digital post. Instituttets og andres undersøgelser peger dog på, at det er vigtigt, at der ikke presses hårdt på i kravet om digital kommunikation, fordi det i praksis kan gøre det meget svært eller umuligt for nogle grupper af borgere at få den hjælp, de har ret til. Hermed kan der blive tale om indirekte diskrimination.

BARRIERER FOR DIGITAL KOMMUNIKATION

Der kan være helt objektive barrierer, der hindrer nogle mennesker i at bruge de digitale løsninger. Besvarelserne i denne rapports spørgeundersøgelse til kommunerne viser, at højst halvdelen af kommunerne lever op til de standarder, der er aftalt for handicaptilgængelighed på kommunernes hjemmesider. Københavns Borgerråd giver desuden for hovedstadens vedkommende konkluderet, at det ikke er tilstrækkeligt nemt og overskueligt at bruge de digitale løsninger, kommunen stiller til rådighed.

Der kan desuden være subjektive barrierer. I en anden spørgeundersøgelse blandt godt 1100 mennesker med en social sag hos kommunen, som Institut for Menneskerettigheder har fået foretaget, svarer mere end en tredjedel, at de ikke synes digital kommunikation med det offentlige er en god idé. Samtidig viser besvarelserne i denne rapports spørgeundersøgelse, at kommunerne har en fuldstændig forskellig praksis i forhold til at undtage borgere fra digital kommunikation. Mange kommuner giver ingen undtagelser overhovedet, mens andre har givet dem i tusindvis.

”Jeg kan forestille mig, at det er lettere at gå med brevet i hånden, hvis man har brug for hjælp til at forklare indholdet. Når henvendelsen er digital kræver det, at man har computer eller Ipad, og det er mere besværligt.”

Abderrazak Jenayah, ingeniør, medlem af integrationsrådet i Varde

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at regeringen liberaliserer lovgivningen, så en borger, der ønsker varig undtagelse fra digital selvbetjening på det sociale område, kan opnå en sådan, hvis han eller hun erklærer at være forhindret i at benytte digital

selvbetjening på grund af et eller flere af de forhold, som er gældende ved fritagelse fra digital post, herunder funktionsnedsættelse, utilstrækkelige danskundskaber, eller manglende adgang til computer i eget hjem.

INITIATIVER FOR SÆRLIGE GRUPPER

Regeringen, KL og Danske Regioner har sammen udarbejdet en strategi for, hvordan digitaliseringen af den offentlige kommunikation skal implementeres over perioden 2016-2020. Digitaliseringsstyrelsen fungerer som sekretariat for koordineringen af indsatserne. Et af strategiens fokusområder har overskriften 'digitalisering for alle'. Her er målsætningen, at borgere, der har svært ved de digitale løsninger, skal have den nødvendige hjælp og vejledning. Der betyder, at der skal igangsættes informations- og andre indsatser, der skal målrettes særlige befolkningsgrupper, og her nævnes blandt andre ældre og mennesker fra ikke-vestlige lande.

Digitaliseringsstyrelsen har etableret 'Netværket for Digital Inklusion', som blandt andet består af en lang række organisationer, der repræsenterer borgergrupper med særlige IT-vanskeligheder. Netværket skal komme med ideer til, hvordan man bedst kan hjælpe særlige målgrupper til bedre at fungere digitalt.

Handicapområdet er langt det bedst repræsenterede i netværket. Det er desuden et af resultaterne af denne undersøgelse, at de kommunale handicap- og ældreråd samt organisationer på disse to områder har betydelig mere kontakt med myndighederne end integrations- og udsatteråd og deres organisationer i spørgsmål om, hvordan den digitale kommunikation tilpasses IT-svage gruppers behov. Det kræver også ekstra indsatser at få socialt udsatte og etniske minoriteter inddraget, da de to grupper ikke systematisk er repræsenteret i gennem kommunale råd. Denne undersøgelse viser

imidlertid, at næsten alle de eksisterende råd er interesserede i at blive inddraget i tilrettelæggelsen af de kommunale tilbud om information og vejledning om digital kommunikation fremover.

” Kommunen har mødtes med integrationsrådet, og fortalt, at nu bliver det sådan, at der ikke længere sendes breve ud, men at det digitaliseres, og de har fortalt om hvordan kommunen vil håndtere det. Så er vi kommet med forslag til, hvad vi så som udfordringer, fordele og ulemper og så videre. I Socialcenter integration, hvor vi arbejder, der skulle alle rådgiverne gå igennem deres sagsstamme og vælge lige præcis de borgere, som de mente ikke kunne sproget og indkalde dem til samtale og fritage dem, hvis de ønskede det.”

Ifrah Abdi Ali, socialrådgiver, medlem af integrationsrådet i Aalborg

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at Digitaliseringsstyrelsen sikrer, at hidtil underrepræsenterede borgergrupper, som etniske minoriteter og socialt udsatte, inddrages yderligere i dialogen med henblik på at implementere digitaliseringsstrategiens målsætning om 'digitalisering for alle'.
- at kommunerne systematisk inddrager alle interesserede lokale råd i forvaltningens arbejde med at sikre information og hjælp til digital kommunikation, der er tilpasset de forskellige grupper af borgere, der har særlige udfordringer på området.

MERE ALSIDIG OG FYLDESTGØRENDE INFORMATION

Den gennemgående tilgang i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi er, at flest mulige borgere skal være digitale og fastholdes som digitale brugere. Stort set alt informations- og uddannelsesmateriale på området har derfor som omdrejningspunkt at gøre borgerne i stand til at benytte de

digitale kommunikationsformer. Det betyder samtidig, at der gøres mindre ud af at informere borgerne om, at der er mulighed for undtagelse fra de digitale løsninger. Digitaliseringsstyrelsen har i et såkaldt 'budskabspapir' for strategiperioden 2012-2015 anbefalet kommunerne, at de ikke kommunikerer begrebet 'undtagelse fra selvbetjening'. I stedet bør informeres om, at man kan få hjælp eller blive betjent på anden vis i kommunens Borgerservice. Vores undersøgelse af praksis i kommunerne har da også vist, at det formentlig er ret få kommuner, der informerer bredt om, at man kan blive undtaget fra digital selvbetjening.

Den valgte strategi kan således betyde, at borgeren end ikke får muligheden for at søge om undtagelse fra digital selvbetjening, fordi det ikke kommunikeres ud.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at Digitaliseringsstyrelsen vejleder kommunerne om, at de skal give borgerne information om de muligheder, lovgivningen giver for at kunne søge om undtagelse fra digital selvbetjening.
- at kommunerne informerer borgerne på deres hjemmeside om, at de har mulighed for at blive undtaget fra digital selvbetjening.

Vores undersøgelse viser, at næsten alle kommuners hjemmesider oplyser borgerne om, at de har mulighed for at få hjælp til de digitale selvbetjeningsløsninger i Borgerservice. Derimod angiver kun 69 % af kommunerne, at deres hjemmesider oplyser om mulighed for at lade sig repræsentere ved fuldmagt. Det sidste har Folketingets Ombudsmand lagt stor vægt på skulle gøres klart for borgerne, uanset hvilken kommunikationsform myndighederne vælger.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at alle kommuner oplyser på deres hjemmeside om borgernes ret til at lade sig repræsentere ved fuldmagt – også i forbindelse med digital selvbetjening.

KVALITETEN AF DEN DIGITALE INFORMATION

Instituttets undersøgelse viser, at kvaliteten af informationen på kommunernes hjemmesider er god, når det drejer sig om hjælp til den digitale selvbetjening. Med god kvalitet menes her, at det er nemt at finde frem til oplysningerne, som også er skrevet i et lettilgængeligt sprog. Den gode kvalitet rækker dog ikke til de mere specielle krav til information.

For de kommuner, der i vores undersøgelse angiver at have oplysninger om, at borgerne kan lade sig repræsentere af andre ved at give fuldmagt, lykkedes det kun at finde frem til disse i fem ud af ti stikprøver. Hertil kommer, at det ikke var nemt at finde frem til oplysningen om repræsentation, ofte skulle man helt ind i selvbetjeningsløsningen, før det det fremgik, og det betød, at man ikke kunne søge informationen frem gennem søgefeltet på hjemmesiden.

” Jeg føler både som bruger og medlem af rådet, at kommunen er lyttende og forsøger, at fjerne de værste fejl ved den IT-mæssige platform.”

Formand, ældreråd, Region Syddanmark

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at kommunerne sikrer, at information om retten til at lade sig repræsentere ved fuldmagt er let og overskuelig at finde frem til fx ved hjælp af søgefunktionen.

Den fællesoffentlige hjemmeside borger.dk har en del information på engelsk, som er ret let tilgængelig og velformuleret. Det er dog langt fra alle ansøgningsskemaer, der er oversat til engelsk. Kommunernes hjemmesider har i reglen ikke egne løsninger oversat til andre sprog end dansk. Vores undersøgelse viser imidlertid, at nogle kommuner kobler op til **Google translate**, så en del af hjemmesiden kan oversættes. Det er dog ikke et program, der har et funktionsniveau af tilstrækkelig kvalitet. Bare nogle enkelte stikprøver afslørede betydelige oversættelsesfejl.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at kommunerne undlader at give mulighed for, at borgerne bruger generelle oversættelsesprogrammer til information og selvbetjeningsløsninger.

På spørgsmålet om kommunens hjemmeside lever op til de krav om handicaptilgængelighed, der er aftalt mellem KL, regeringen og Danske Regioner i 2008, den såkaldte WCAG 2.0 standard, svarer godt halvdelen ja. Det er ikke nødvendigvis hele hjemmesiden, der holder den ønskede standard. Hertil kommer, at godt en femtedel af kommunerne svarer, at deres hjemmeside ikke lever op til WCAG 2.0 kravene.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at de kommuner, der endnu ikke lever fuldt op til de krævede standarder for handicaptilgængelighed, får planlagt, hvordan de hurtigst muligt kan nå til at opfylde WCAG 2.0-kravene.

Knapt to tredjedele af kommunerne melder, at de har fået deres hjemmesider brugerevalueret. Det gælder for stort set alle disses vedkommende, at overskueligheden af hjemmesiden er blevet vurderet. Hertil kommer, at mange også har fået vurderet forståeligheden af den generelle tekst, mens hjælpebokse og selve ansøgningsformularerne i mindre grad er blevet testet. Det er typisk enten professionelle firmaer, der har stået for evalueringen eller udvalgte borgere, ofte fra kommunens ældre- eller handicapråd.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at kommunerne får brugertestet alle niveauer i deres digitale selvbetjeningsløsninger inklusive formularer og hjælpebokse i et systematisk samarbejde med de råd, der findes i kommunen.

KOMMUNERNES TILBUD OM UDKØRENDE HJÆLP

Alle kommuner yder støtte til udfyldelse af en ansøgningsformular, når borgerne møder op i Borgerservice. Langt de fleste hjælper også borgere med at indhente manglende oplysninger til brug for den digitale ansøgning. En meget stor del har herudover tilbudt vejledning og hjælp i plejecentre eller botilbud især med at tilmelde eller framelde digital post. To tredjedele af kommunerne har mulighed for at hjælpe svage borgere i eget hjem, fx med at oprette NemID. Det kan typisk ske gennem ansatte i hjemmeplejen, men nogle forvaltninger har også en egen udkørende service. Det er dog sjældent noget, kommunen gør meget ud af at informere om. Borgerne skal i reglen henvende sig direkte for at få dette oplyst.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme menneskerettighederne

- at kommunerne oplyser bredt, herunder på hjemmesiden, via plejecentre og botilbud samt ansatte i hjemmeplejen, at der er mulighed for at få hjælp

til digital kommunikation i eget hjem, hvis der er behov for det, og at man også kan blive undtaget fra digital selvbetjening.

” Hvis vi kommer masende ud til borgerne i plejecentrene eller i botilbuddene, så kender de os ikke. Og vi taler måske ikke borgernes sprog. Så derfor har vi haft fokus på at få nogle af dem, der kender borgerne og deres særlige udfordringer, til at viderebringe informationen om digital post og digital selvbetjening.”
Birgitte Hjelm Paulsen, chefkonsulent, programleder for digital service, Odense

BILAG 1. SPØRGESKEMA TIL KOMMUNERNE OM DEN OBLIGATORISKE DIGITALE KOMMUNIKATION

OM SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN

Mange tak fordi du vil deltage i Institut for Menneskerettigheders spørgeskemaundersøgelse. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at skaffe viden om, hvordan kommunerne tilrettelægger deres støtte til borgere, der kan have særlige udfordringer med den digitale kommunikation.

Vi anslår, at det tager ca. 20-30 minutter at besvare spørgsmålene.

Har du spørgsmål eller kommentarer til spørgeskemaet, er du velkommen til at e-maile eller ringe til seniorforsker Anette Faye Jacobsen, tlf. 91 32 56 05.

Q1 I HVILKEN KOMMUNE ER DU ANSAT?

Besvaret: 75 Sprunget over: 0

Q2 HVAD ER DIN STILLING I KOMMUNEN?

Besvaret: 75 Sprunget over: 0

Q3 OPLYSER KOMMUNENS HJEMMESIDER OM:

Besvaret: 72 Sprunget over: 3

Vælg svar

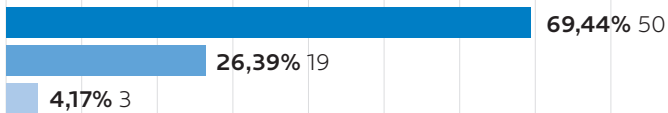
A. Mulighed for hjælp til udfyldelse af de digitale ansøgninger?



B. Mulighed for fritagelse for digital selvbetjening?



C. Mulighed for at lade sig repræsentere ved fuldmagt?



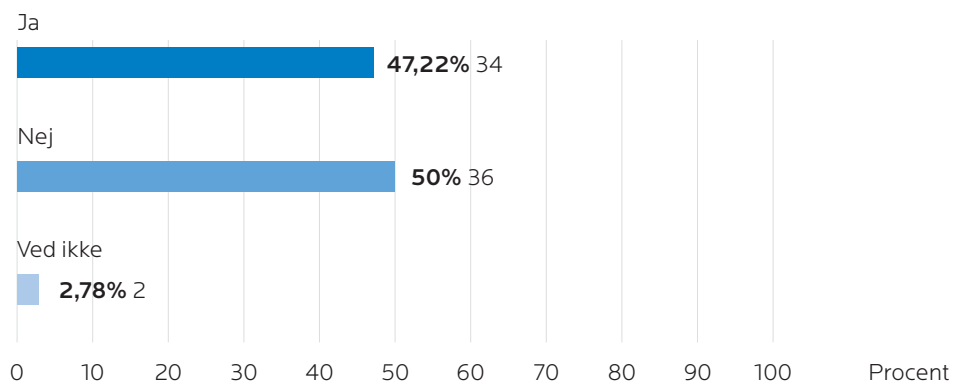
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 Procent

Ja Nej Ved ikke

Q4 FINDES DER OPLYSNINGER PÅ HJEMMESIDEN OM DIGITAL SELVBETJENING PÅ ANDRE SPROG END DANSK?

Besvaret: 72 Sprunget over: 3

Vælg svar

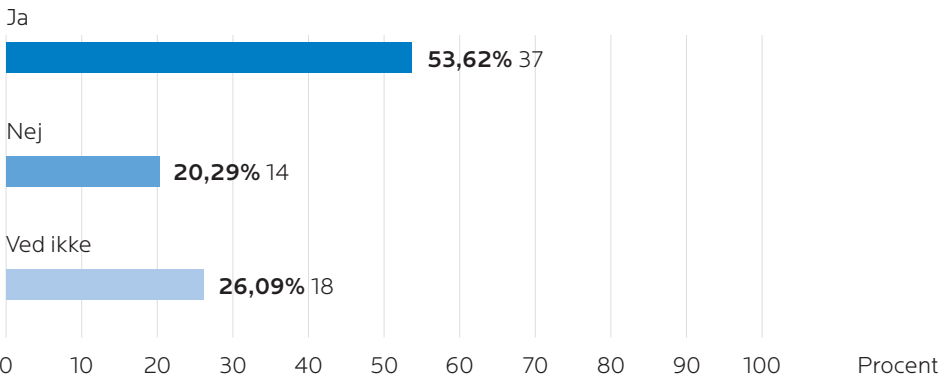


Q5 LEVER KOMMUNENS HJEMMESIDE OP TIL DE KRAV OM TILGÆNGELIGHED, DER STILLES I WCAG 2.0 (WEB CONTENT ACCESSIBILITY GUIDELINES)?

På dette link kan du finde information om WCAG2.0 (højreklik og åbn i ny fane): <http://www.digst.dk/Digital-inklusion/Ittilgaengelighed/Standarder-krav-og-anbefalinger/Standard-for-tilgaengelighed>

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

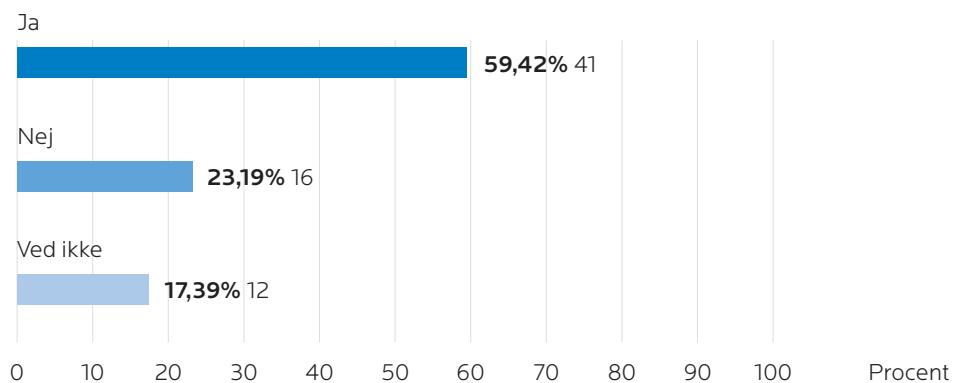
Vælg svar



Q6 HAR KOMMUNEN FÅET EVALUERET SIN HJEMMESIDE AF BRUGERE?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

Vælg svar



Q7 SPECIFICÉR VENLIGST HVILKE ASPEKTER AF HJEMMESIDEN, DER ER BLEVET EVALUERET: (SÆT EVENTUELT FLERE KRYDSER)

Besvaret: 39 Sprunget over: 36

Vælg svar

Hjemmesidens overskuelighed



Forståelighed af den generelle tekst



Forståelighed af forklarende tekst (hjælpebokse) til ansøgningsformularer



Forståelighed af forklarende tekst (hjælpebokse) til ansøgningsformularer



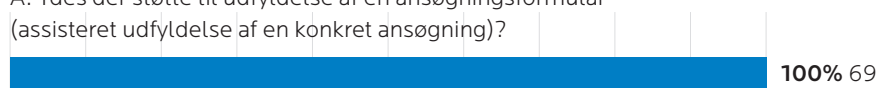
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 Procent

Q8 HVILKE FORMER FOR HJÆLP TILBYDES VED FREMMØDE I BORGERSERVICE? (ANGIV GERNE FLERE SVAR)

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

Vælg svar

A. Ydes der støtte til udfyldelse af en ansøgningsformular (assisteret udfyldelse af en konkret ansøgning)?



B. Ydes der hjælp til at indhente manglende oplysninger til brug for den digitale ansøgning (fx fra bank, hvis borger medbringer NemID)?



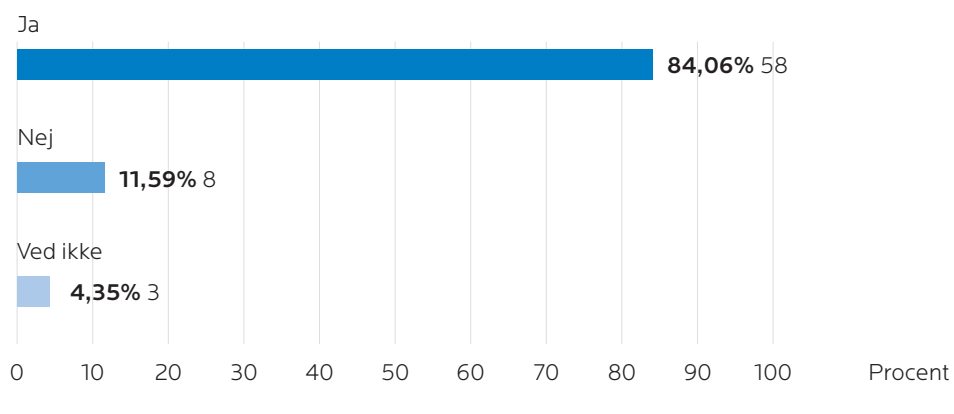
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 Procent

■ Ja ■ Nej ■ Ved ikke

Q9 YDER KOMMUNEN VEJLEDNING OG HJÆLP I PLEJECENTRE ELLER BOTILBUD (TIL FX FRITAGELSE FRA DIGITAL POST, OPRETTELSE AF NEMID ELLER LÆSEADGANG)?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

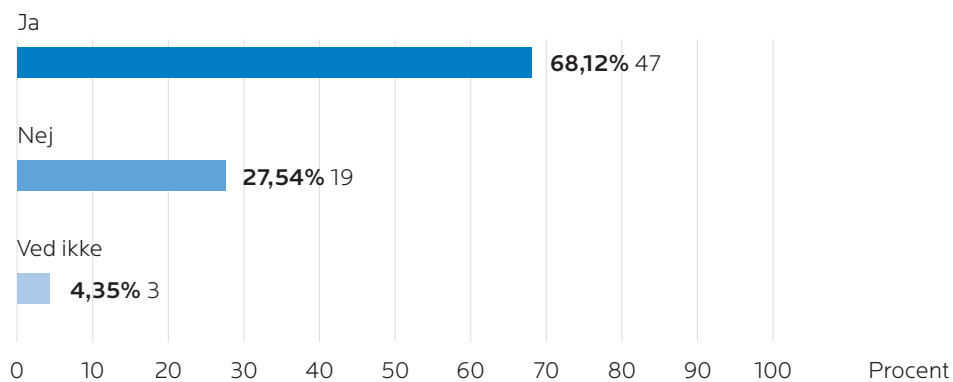
Vælg svar



Q10 TILBYDER KOMMUNEN AT OPRETTE NEMID FOR EN BORGER I HJEMMET, HVIS BORGEREN IKKE ER MOBIL (FX ER DÅRLIGT GÅENDE) OG IKKE HAR PAS ELLER KØREKORT TIL BRUG FOR OPRETTELSEN? (UDKØRENDE IDENTIFIKATION)

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

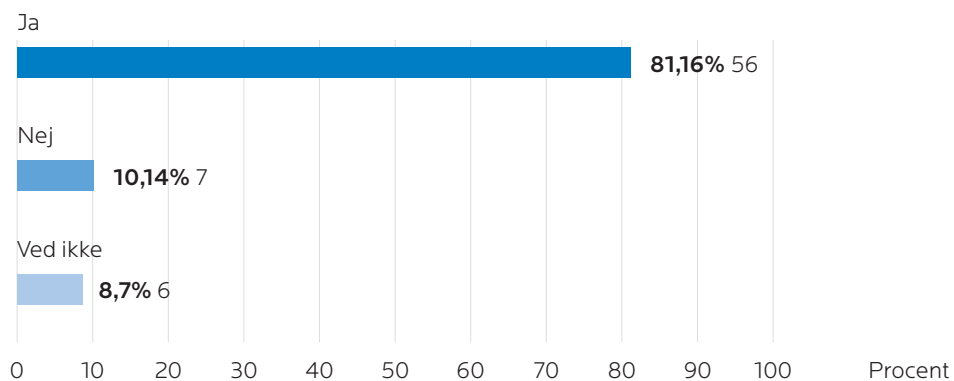
Vælg svar



Q11 YDER ANSATTE (FX I HJEMMEPLEJEN) HJÆLP TIL AT ANMODE OM FRITAGELSE FRA DIGITAL POST TIL SVAGE BORGERE I EGET HJEM?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

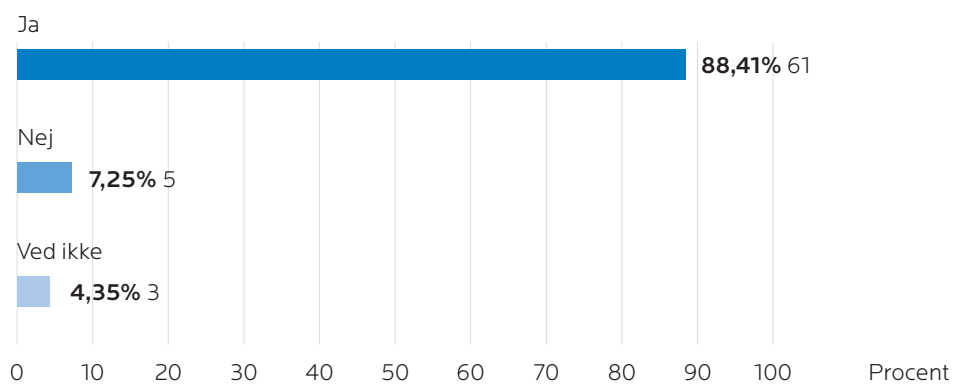
Vælg svar



Q12 FØLGER KOMMUNEN DANMARKS STATISTIKS OPGØRELSE OVER, HVOR MANGE BORGERE I KOMMUNEN, DER IKKE LOGGER IND PÅ DERES DIGITAL POST ELLER HAR BESØG MED LÆSEADGANG?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

Vælg svar

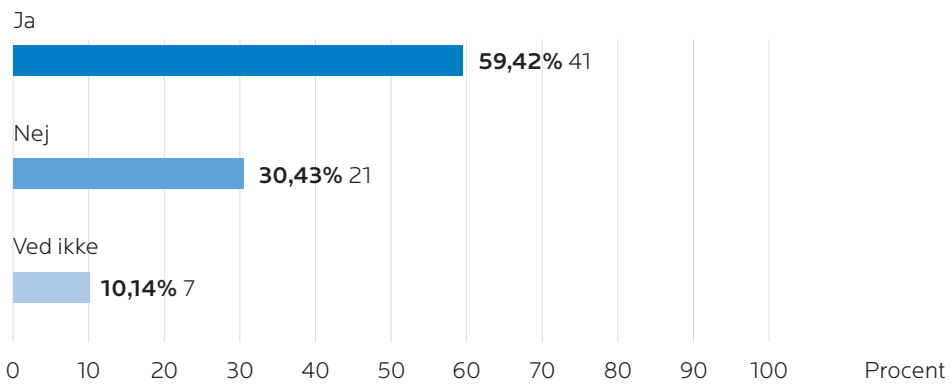


Q13 HAR KOMMUNEN I 2016 FÅET ANSØGNINGER FRA BORGERE OM VARIG UNDTAGELSE FOR DIGITAL ANSØGNING OM PERSONLIGT TILLÆG ELLER HELBREDSTILLÆG?

(JF. BEKENDTGØRELSE NR. 1309, § 7, STK. 2)

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

Vælg svar



Q14 HVIS I HAR MODTAGET ANSØGNINGER OM VARIG UNDTAGELSE FOR DIGITAL ANSØGNING OM PERSONLIGT TILLÆG ELLER HELBREDSTILLÆGI 2016:

Besvaret: 41 Sprunget over: 34

Svarvalg	Svarvalg	
Angiv venligst antal (evt. estimeret):	85,37%	35
Hvor mange heraf er imødekommet?	85,37%	35
Evt. kommentarer	41,46%	17

**Q15 HAR KOMMUNEN I 2016 REJST SAG AF EGEN DRIFT OM
UNDTAGELSE FRA DIGITAL SELVBETJENING I FORHOLD TIL
PERSONLIGT TILLÆG OG HELBREDSTILLÆG (ADMINISTRATIV
FRITAGELSE)? (JF. BEKENDTGØRELSE 1309, §8, STK. 1)**

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

Vælg svar

Ja

24,64% 17

Nej

56,52% 39

Ved ikke

18,84% 13

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 Procent

**Q16 HVIS KOMMUNEN REJSTE SAG AF EGEN DRIFT OM UNDTAGELSE
FRA DIGITAL SELVBETJENING I FORHOLD TIL PERSONLIGT TILLÆG
OG HELBREDSTILLÆG (ADMINISTRATIV FRITAGELSE) I 2016:**

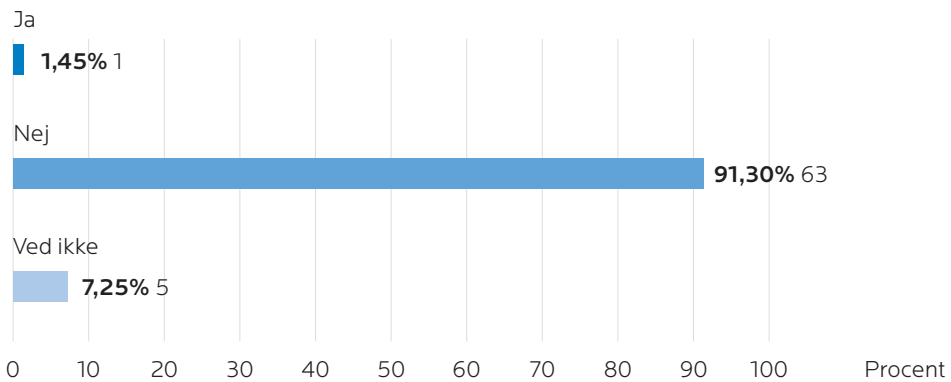
Besvaret: 17 Sprunget over: 58

Svarvalg	Svarvalg	
Angiv venligst antal (evt. estimeret)	82,35%	14
Evt. kommentarer	52,94%	9

Q17 HAR KOMMUNEN I 2016 MODTAGET KLAGER OVER AFSLAG PÅ UNDTAGELSE FRA DIGITAL SELVBETJENING?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

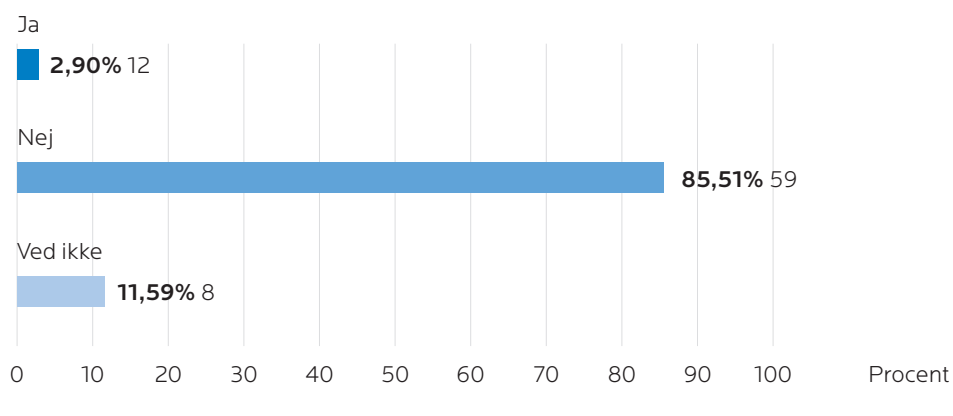
Vælg svar



Q18 HAR KOMMUNEN I 2016 MODTAGET KLAGER OVER AFSLAG PÅ UNDTAGELSE FRA DIGITAL ANSØGNING TIL UDBETALING DANMARK OM PERSONLIGT TILLÆG OG HELBREDSTILLÆG?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

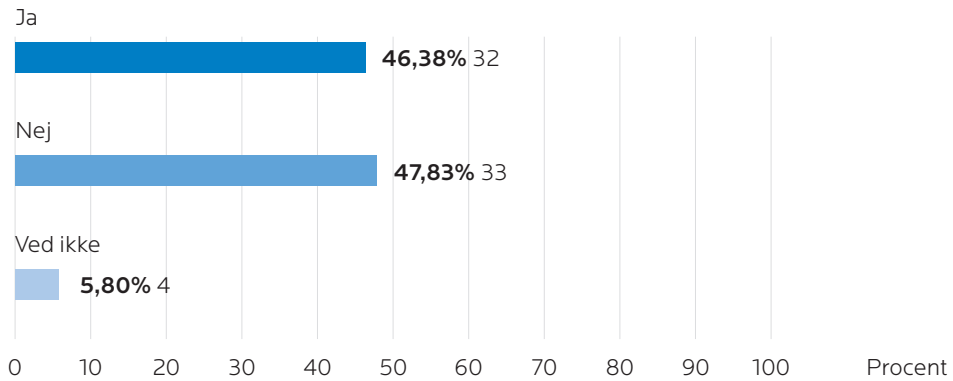
Vælg svar



Q19 HAR KOMMUNEN INDDRAGET BRUGERGRUPPER I TILRETTELÆGGELSEN AF SIN INFORMATION OG VEJLEDNING I FORBINDELSE MED DEN OBLIGATORISKE DIGITALE SELVBETJENING?

Besvaret: 69 Sprunget over: 6

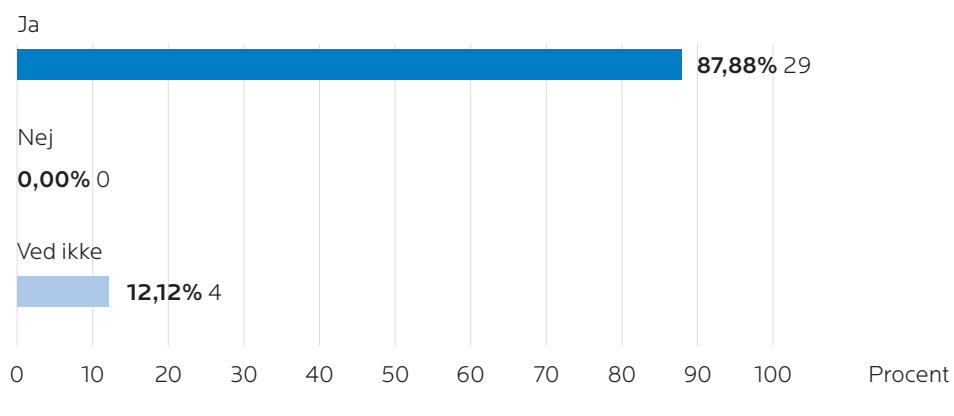
Vælg svar



Q20 HAR INDDRAGELSEN OMFATTET INTERESSEORGANISATIONER (FX HANDICAP-, ÆLDRE-, UDSATTE- ELLER ETNISKE ORGANISATIONER)?

Besvaret: 33 Sprunget over: 42

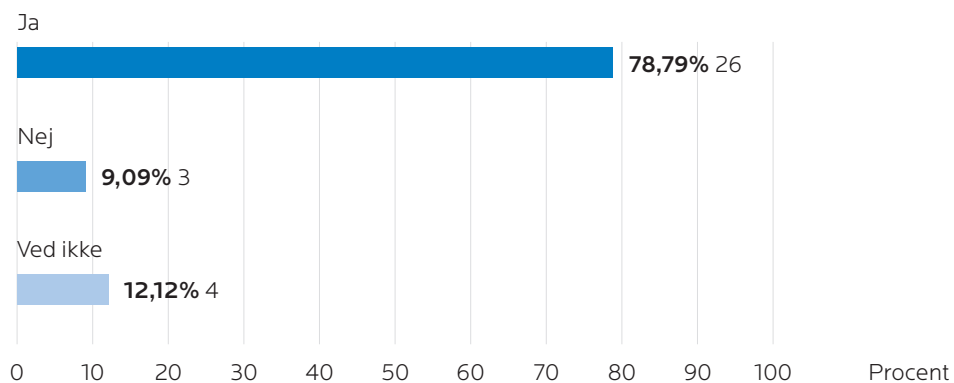
Vælg svar



Q21 HAR INDDRAGELSEN OMFATTET KOMMUNALE RÅD (FX HANDICAP-, ÆLDRE-, UDSATTE-, INTEGRATIONS RÅD)?

Besvaret: 33 Sprunget over: 42

Vælg svar



**Q22 BESKRIV GERNE, HVORDAN INDDRAGELSEN AF
BRUGERGRUPPER ER FOREGÅET:**

Besvaret: 26 Sprunget over: 49

**Q23 HAR DU KOMMENTARER TIL SPØRGSMÅLENE ELLER
UNDERSØGELSEN, ER DU VELKOMMEN TIL AT SKRIVE DEM HER:**

Besvaret: 8 Sprunget over: 6

MANGE TAK FORDI DU DELTOG I UNDERSØGELSEN!

HUSK VENLIGST AT TRYKKE "FÆRDIG" NEDENFOR.

BILAG 2. LISTE OVER INTERVIEWPERSONER I ODENSE SAMT INTERVIEWSPØRGSMÅL.

- Birgitte Hjelm Poulsen – chefkonsulent, Odense Kommune, programleder for Digital Service.
- Elli Hansen – socialrådgiver, Café Paraplyen, KFUM
- Karin Thrane – Socialrådgiver, Forsorgshjemmes St. Dannesbo
- Veronica Hansen – afdelingsleder i civilsamfund og lokalt engagement, Vollsmose Sekretariatet
- Mette Konstantin – socialrådgiver, Vollsmose Sekretariatet

INTERVIEWSPØRGSMÅL TIL INTERVIEWS I ODENSE

Spørgeguide til individuelt interview i Odense med Birgitte Hjelm Poulsen, chefkonsulent, Odense Kommune, programleder for Digital Service.

Introduktion	Husk
Præsentation af projektet og os	<p>Udlevér pjece om kommuneprojekter.</p> <p>Institut for Menneskerettigheder har arbejdet med digital kommunikation i forhold til ældre.</p> <p>2 x spørgeskema til kommuner og råd.</p>
Præsentation af interviewet	<p>Optager på diktafon. Bruger interview som supplement.</p> <p>Alle citater til tjek, mest 'illustration' i rapport, ikke gengivet i helhed.</p> <p>Håber manus klar slutningen af juni, så du hører fra os inden.</p>
Præsentation af interviewperson	<p>Din baggrund</p> <p>Dine jobfunktioner i forhold til den digitale kommunikation</p>

Hvordan er kommunens organisering på det digitale område?

I forhold til hjemmesiden? Oplæring af plejepersonale/hjemmehjælp? Udkørende service?

Hvilke erfaringer du har med IT-svage borgere?

Om den digitale kommunikation

Interviewspørgsmål

1) Hvordan opleves den digitale kommunikation?

- Hvad betyder den digitale kommunikation og selvbetjening for borgerne?
- Hvad betyder den for forvaltningen?

(Af spørgeskemaet fremgår det, at der er meget få, der ansøger om varig undtagelse for digital selvbetjening i forhold til personligt tillæg og helbredstillæg – hvorfor så få?)

2) Spørgsmål fra spørgeskema

- Er der nogle grupper, der er særligt udfordrede, når det kommer til at kommunikere digitalt med det offentlige?
 - Kan du give nogle eksempler?
 - Er der andre udfordringer for borgerne ved det digitale fremfor breve/ansøgninger i papirform?
-

3) Initiativer
i Odense
Kommune

- Hvilke initiativer har I haft
- Baggrunden var for at lave netop disse tiltag?
- Hvordan blev de besluttet (politisk eller i forvaltningen?)

(Du nævner bl.a. i artiklen En hjælpende hånd i nærmiljøet gør en stor forskel, at det er afgørende for borgernes udbytte af jeres tilbud, at I har kunnet møde borgerne i deres nærmiljø, hvor de føler sig trygge)

- Hvordan har interessen været for jeres tilbud? Har tilbuddene været effektive i forhold til at løse udfordringerne?
- Er der nogle borgere, som er særligt svære at nå ud til med jeres tilbud?
- Hvis ja, hvilken betydning har det? (om nogen?)
- Hvis ja, hvad tror du, der er brug for til dem?

4) Eventuelle
udfordringer
for borgere
fremover?

- Vil der fortsat være nogle borgere, der vil opleve problemer med den digitale kommunikation?
 - Hvis ja, hvordan tror du man eventuelt kunne løse disse udfordringer?
-

-
- Har I nogle nye initiativer planlagt for fremtiden?
 - I din artikel, **En hjælpende hånd i nærmiljøet gør en stor forskel**, nævner du NEM-id som en særlig udfordring for hjemløse borgere. Ved du om man forsøger at afhjælpe det problem, eller har du nogen idé om hvordan I kunne forsøge at løse det?

Afslutning

Husk

Efter interviewet

Evt. mulighed for kontakt senere, fx telefonisk (tlf. nummer?)

Fælles spørgeguide til individuelle interviews i Odense med:
 Elli Hansen – Café Paraplyen, KFUM
 Karin Thrane – socialrådgiver, Forsorgshjemmes St. Dannesbo
 Veronica Hansen – afdelingsleder i civilsamfund og lokalt engagement og
 Mette Konstantin – socialrådgiver, Vollsmose Sekretariatet.

Introduktion	Husk
Præsentation af projektet og os	Udlevér pjece om kommuneprojekter. Institut for Menneskerettigheder har arbejdet med digital kommunikation i forhold til ældre. 2 x spørgeskema til kommuner og råd
Præsentation af interviewet	Optager på diktafon. Brugerinterview som supplement. Alle citater til tjek, mest 'illustration' i rapport, ikke gengivet i helhed. Håber manus klar slutningen af juni, så du/I hører fra os inden.
Præsentation af interviewperson	Din/jeres baggrund Fortæl om stedets målgruppe og formål

**Om digital
kommunikation**

Interviewspørgsmål

1) Er der problemer?

- Oplever du, at jeres målgruppe har udfordringer i forhold til den digitale kommunikation med det offentlige?
- Kan du give nogle eksempler?
- Er der andre udfordringer for 'jeres' gæster/ borgere ved det digitale fremfor breve/ansøgninger i papirform?

2) Indsatserne

- Hvordan opleves kommunens tilbud om vejledning og støtte til jeres målgruppe?
 - Hvilke tilbud har cafeen/Vollsmose Sekretariatet/ forsorgshjemmet haft på det digitale område?
 - Hvad var baggrunden for, at I gik i gang?
 - Hvordan er samarbejdet med kommunen?
 - Har det betydning, at I kan hjælpe jeres gæster i caféen/Vollsmose/forsorgshjemmet i stedet for, at hjælpen foregår hos kommunen?
 - Hvordan har interessen været for jeres tilbud? Har tilbuddene været effektive i forhold til at løse udfordringerne?
-

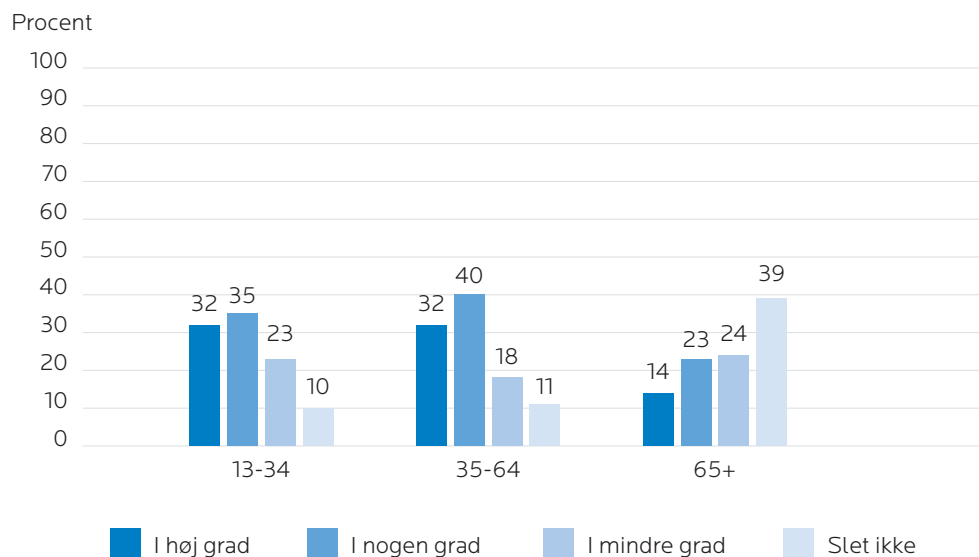
	<ul style="list-style-type: none">• Er der nogen udsatte borgere/gæster, som er særligt svære at nå ud til?• Hvis ja, hvilken betydning har det? (Om nogen?)• Hvis ja, hvad tror du, der er brug for til dem?
1) Ser du nogen udfordringer for udsatte borgere fremover?	<ul style="list-style-type: none">• Ser du/I nogle borgere, der i fremtiden vil opleve problemer med den digitale kommunikation?• Hvis ja, hvordan tror du/I man eventuelt kunne løse disse udfordringer?• Har du/I nogle nye initiativer planlagt for fremtiden i forhold til at hjælpe borgerne/gæsterne med digital kommunikation?
Afslutning	Husk
Efter interviewet	Evt. mulighed for kontakt senere, fx telefonisk (tlf. nummer?)

BILAG 3. UDDRAG AF SPØRGEUNDERSØGELSE
GENNEMFØRT AF DANMARKS STATISTIK VEDRØRENDE
HOLDNING TIL DIGITAL SELVBETJENING OG DIGITAL
POST KOMBINERET MED BAGGRUNDSVARIABLENE
ALDER, ETNICITET OG HANDICAP.

Alder

63 % af de 65+ årige mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet (Figur 37). Den tilsvarende andel er 29 % blandt de 35–64 årige og 33 % blandt de 18–34 årige.

Spørgsmål: I hvilken grad synes du, at det er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet? Ved ikke/nægter er ikke vist.

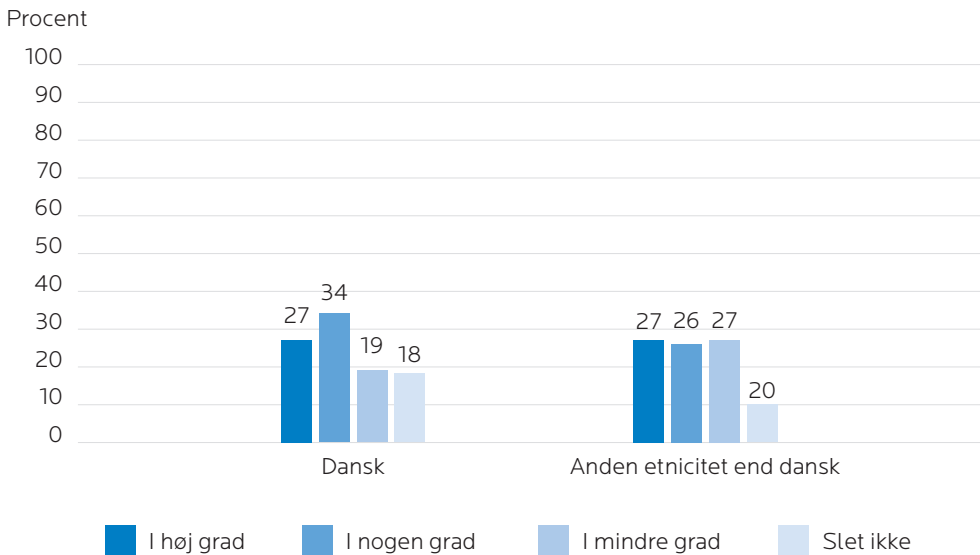
FIGUR 37


Note: n=1138.

Etnicitet

Borgere med anden etnisk baggrund end dansk udtrykker i højere grad skepsis i forhold til digital kommunikation end borgere med dansk baggrund jf. Figur 41. 37 % af borgerne med dansk baggrund mener, det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Den tilsvarende andel er 47 % blandt borgere med anden etnisk baggrund.

Spørgsmål: I hvilken grad synes du, at det er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet? Ved ikke/nægter er ikke vist.

FIGUR 41


Note: n=1138.

Handicap

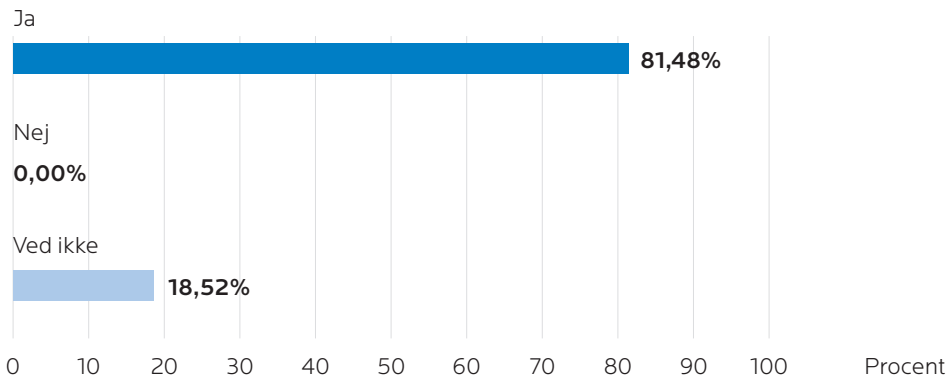
Borgere, der har en funktionsnedsættelse, dvs. borgere der er alvorligt eller noget hæmmede, er mere skeptiske over for digital kommunikation end borgere, der ikke har en funktionsnedsættelse. 46 % af de borgere, der oplyser, at de er funktionshæmmede, mener, at det i mindre grad eller slet ikke er en god idé, at kontakten til kommunen foregår via e-mail og internettet. Den tilsvarende andel er 29 % blandt borgere, som ikke er funktionshæmmede.

BILAG 4. UDDRAG AF SPØRGESKEMA FRA INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER TIL BORGERRÅDGIVERE VEDRØRENDE RETSSIKKERHED OG DIGITAL KOMMUNIKATION.

OPLEVER DU, AT DEN OBLIGATORISKE DIGITALE KOMMUNIKATION MELLEM BORGERE OG FORVALTNING HAR BETYDNING FOR BORGERNES RETSSIKKERHED? (ÆT KRYDS)

Besvaret: 27 Sprunget over: 1

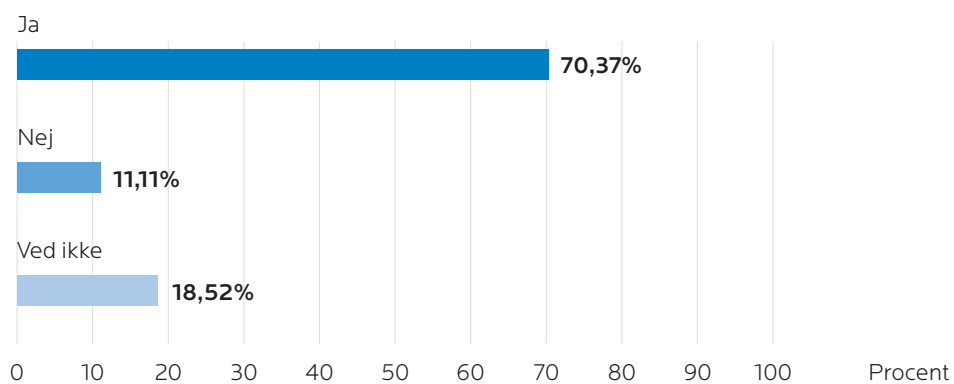
Vælg svar



HVIS DU SVAREDE JA I SPØRGSMÅL NR. 16, VURDERER DU SÅ, AT DER ER SÆRLIGE UDFORDRINGER FOR BESTEMTE GRUPPER? (SÆT KRYDS)

Besvaret: 27 Sprunget over: 1

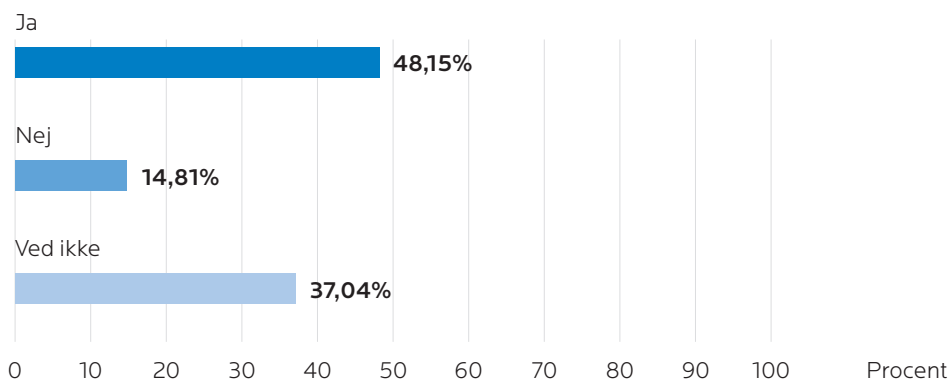
Vælg svar



VURDERER DU, AT KOMMUNEN TILBYDER TILSTRÆKKELIGE OG RELEVANTE LØSNINGER PÅ DE PROBLEMER, BORGERNE KAN HAVE MED DEN DIGITALE KOMMUNIKATION? (SÆT KRYDS)

Besvaret: 27 Sprunget over: 1

Vælg svar

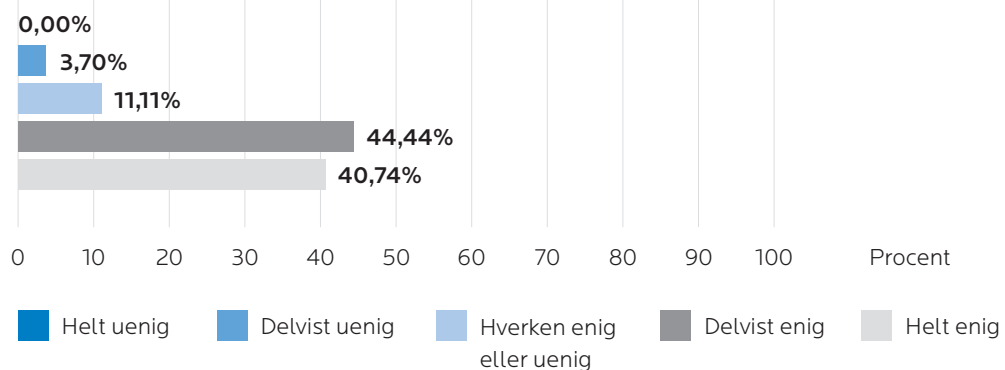


HVILKE UDFORDRINGER SER DU FOR RETSSIKKERHEDEN I DEN KOMMUNALE FORVALTNING? (ANGIV I HVILKEN GRAD DU ER ENIG I FØLGENDE UDSAGN)

Besvaret: 27 Sprunget over: 1

Vælg svar

Den øgede brug af selvbetjening og digitale løsninger er en udfordring for visse borgergruppers retssikkerhed, de de risikerer at blive 'tabt' i digitaliseringen



BILAG 5. SPØRGESKEMA TIL KOMMUNERNES ÆLDRE-, HANDICAP-, INTEGRATIONS- OG UDSATTERÅD.

OM SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN

Mange tak fordi du vil deltage i Institut for Menneskerettigheders undersøgelse.

Formålet med denne spørgeskemaundersøgelse er at skaffe viden om følgende to områder:

Er der særlige udfordringer med digital post og digital selvbetjening for de grupper af borgere, jeres råd repræsenterer?

Har jeres råd været inddraget af kommunen i tilrettelæggelsen af dens tilbud om hjælp og vejledning til digital kommunikation?

Vi anslår, at det tager ca. 10 minutter at besvare spørgsmålene.

Har du spørgsmål eller kommentarer til spørgeskemaet, er du velkommen til at ringe eller maile til seniorforsker Anette Faye Jacobsen, tlf. 91 32 56 05, afja@humanrights.dk.

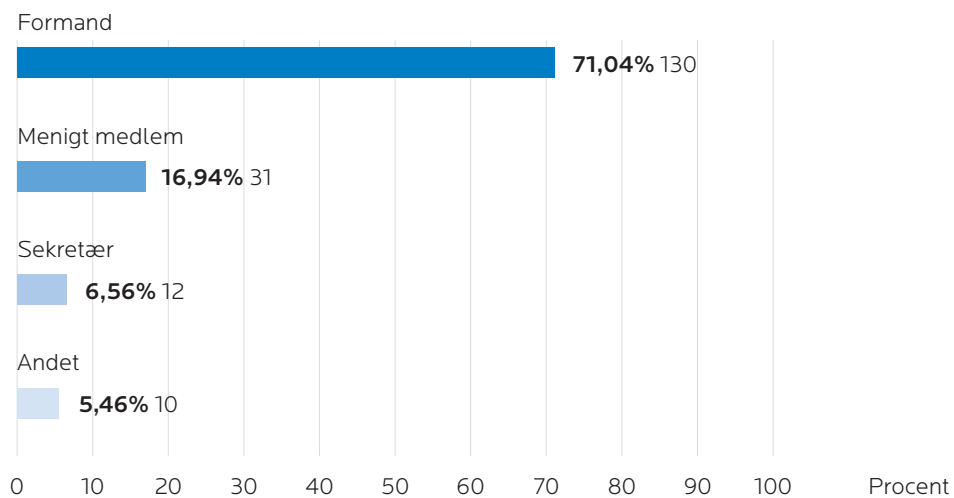
Q1 HVILKEN KOMMUNE ER RÅDET PLACERET I?

Besvaret: 183 Sprunget over: 0

Q2 HVAD ER DIN STILLING I RÅDET?

Besvaret: 183 Sprunget over: 0

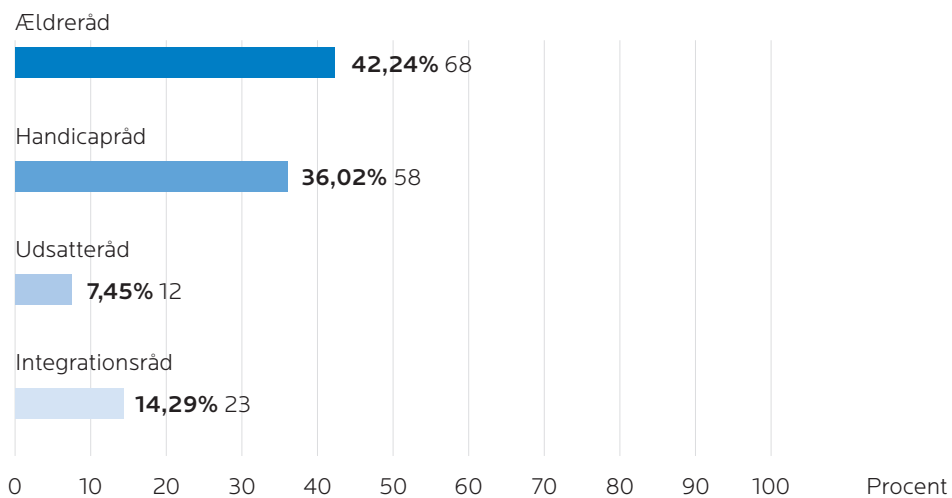
Vælg svar



Q3 HVILKEN TYPE RÅD SIDDER DU I?

Besvaret: 161 Sprunget over: 22

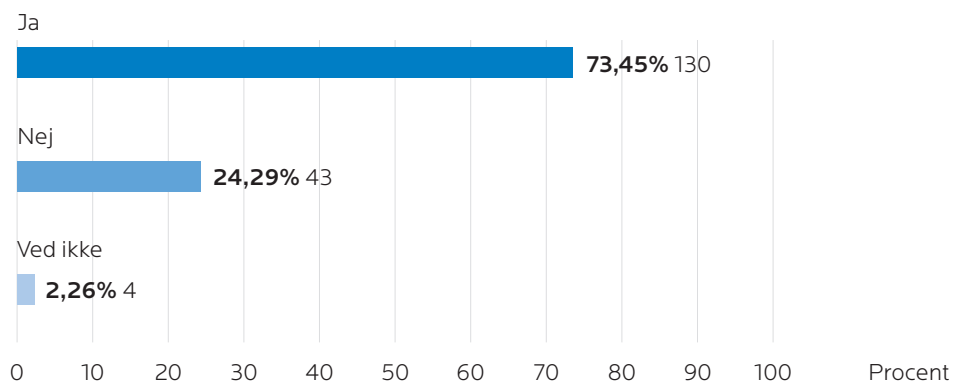
Vælg svar



Q4 HAR I SOM RÅD DRØFTET DEN DIGITALE KOMMUNIKATION (DIGITAL POST OG DIGITALSELBETJENING)?

Besvaret: 72 Sprunget over: 3

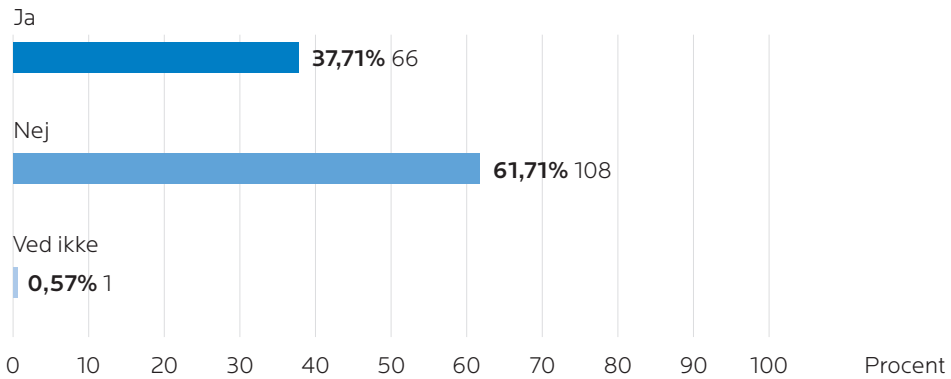
Vælg svar



Q5 ER DU BLEVET KONTAKTET AF BORGERE, DER VILLE DRØFTE UDFORDRINGER MED DEN DIGITALE KOMMUNIKATION (DIGITAL POST OG DIGITALSELBETJENING)?

Besvaret: 175 Sprunget over: 8

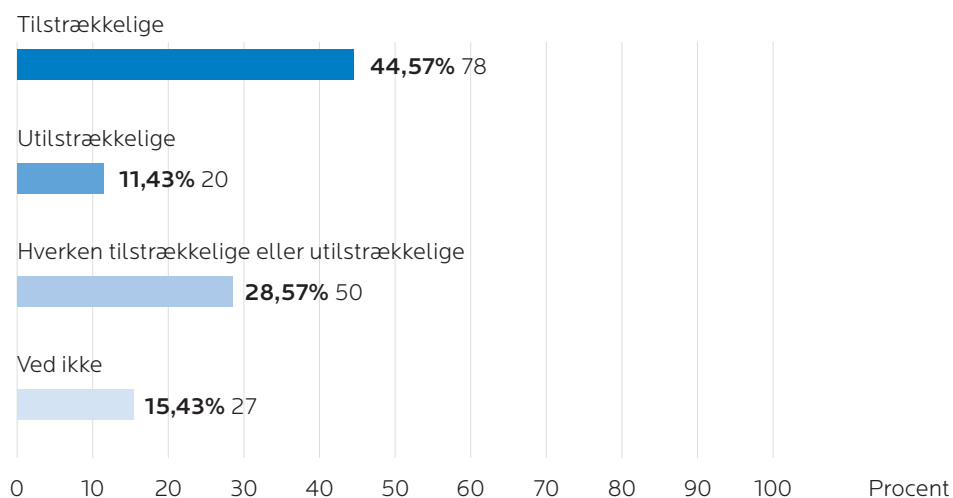
Vælg svar



Q6 ER DET DIT INDTRYK, AT KOMMUNENS TILBUD I FORBINDELSE MED DIGITAL KOMMUNIKATION GENERELT ER:

Besvaret: 175 Sprunget over: 8

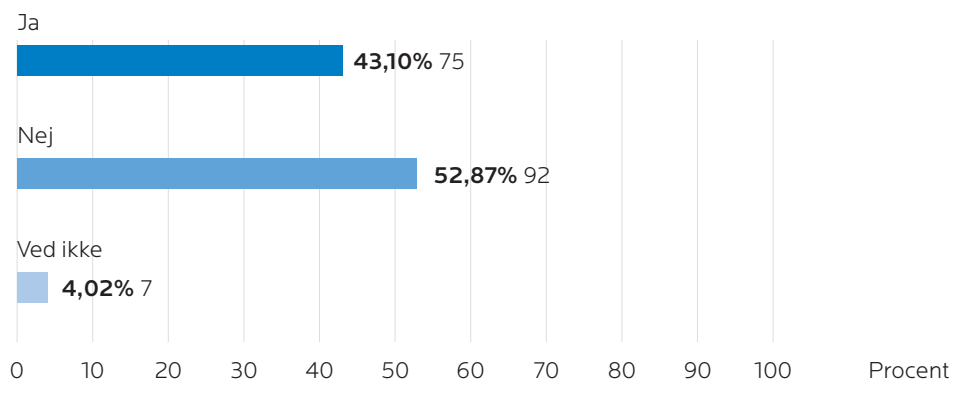
Vælg svar



Q7 HAR JERES RÅD VÆRET INDDRAGET I FORBINDELSE MED KOMMUNENS TILRETTELÆGGELSE AF DEN DIGITALE KOMMUNIKATION?

Besvaret: 174 Sprunget over: 9

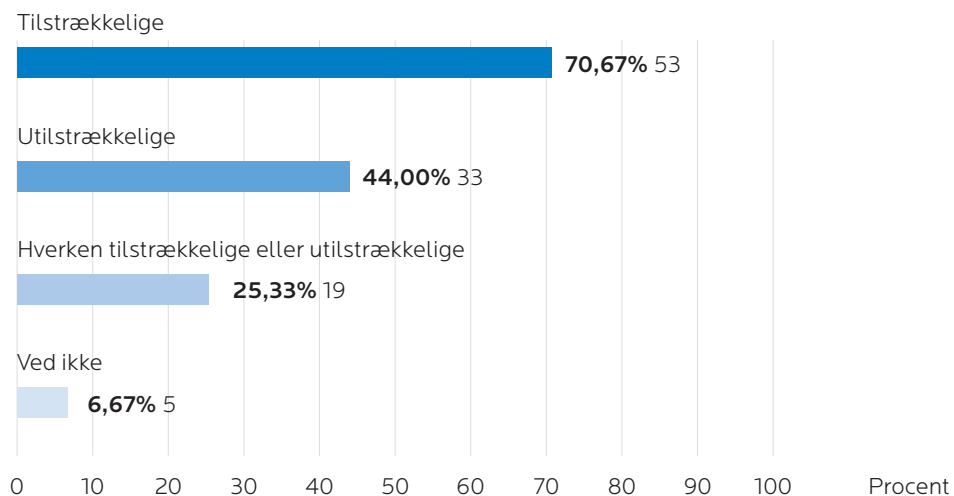
Vælg svar



Q8 ANGIV VENLIGST OM RÅDET HAR VÆRET INDDRAGET I TILRETTELÆGGELSE AF: (ANGIV GERNE FLERE SVARMULIGHEDER)

Besvaret: 75 Sprunget over: 108

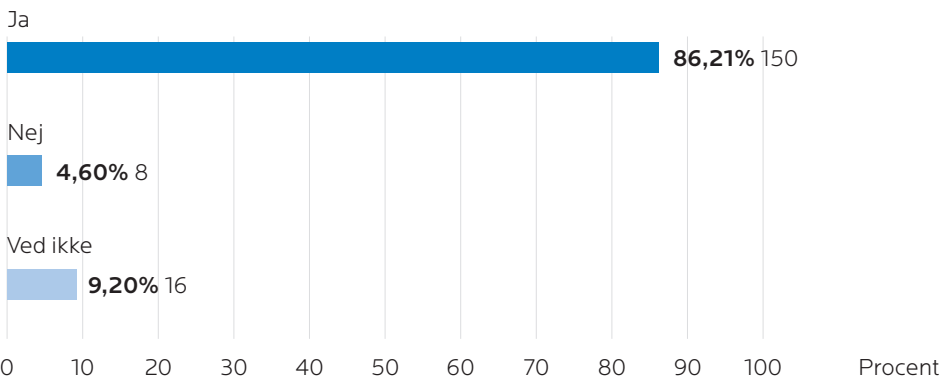
Vælg svar



Q9 MENER DU, DET ER RELEVANT FOR JERES RÅD FREMFOR AT BLIVE INDDRAGET I TILRETTELÆGGELSEN AF KOMMUNENS TILBUD OM VEJLEDNING OG HJÆLP TIL DIGITAL KOMMUNIKATION I FORHOLD TIL DE BORGERE, JERES RÅD REPRÆSENTERER?

Besvaret: 174 Sprunget over: 9

Vælg svar



**Q10 HAR DU KOMMENTARER GENERELT TIL SPØRGSMÅLENE ELLER
UNDERSØGELSEN, ER DU VELKOMMEN TIL AT SKRIVE DEM HER:**

Besvaret: 52 Sprunget over: 131

MANGE TAK FOR DIN DELTAGELSE I UNDERSØGELSEN!

BILAG 6. LISTE OVER DELTAGERE I FOKUSGRUPPEINTERVIEW SAMT SPØRGEGUIDE HERTIL

- Abderrazak Jenayah, ingeniør, medlem af Integrationsrådet i Varde
- Alma Sijercic Walther, tolk, medlem af Integrationsrådet i Aalborg
- Farid Faizi, social og sundhedsassistent, medlem af Integrationsrådet, Vordingborg
- Ifrah Abdi Ali, socialrådgiver, medlem af Integrationsrådet i Aalborg
- Zeljka Secerbegovic, seniorkonsulent, medlem af Dialogforum, Herning

SPØRGEGUIDE TIL FOKUSGRUPPEINTERVIEW

Intro:

Kort om vores undersøgelse, som især er kvantitativ. Fokus på grupper med særlige udfordringer.

Også gerne have nogle gode eksempler med, derfor taler vi med jer og andre.

Formål med at invitere

Jer som eksperter på oplevelser, synspunkter og erfaringer med digital post og digital selvbetjening blandt etniske minoriteter

Desuden oplevelser, synspunkter og erfaringer med kommunens hjælp til at bruge de digitale løsninger.

Gerne høre forskellige input – det er ikke meningen, at I skal være enige eller nå frem til noget fælles. Men I må gerne lade jer inspirere af, hvad andre siger. Komme i tanker om noget, ud fra, hvad de andre fortæller.

I er også eksperter i, hvad integrationsrådene bliver brugt til. Her vil vi også gerne høre om jeres oplevelser og erfaringer, når det handler om kommunens tilbud til jeres bagland.

Og vi vil gerne have jer til at se ud i fremtiden og tænke på, hvordan rådet kan inddrages på en god måde på det digitale område.

Hvad skal vi bruge jeres input til?

Interview bruges som eksempler 'fra det virkelige liv'. Indgår i rapport.

Udkommer til efterår.

Vi optager vores samtale. Håber vi må bruge det, I fortæller? Kan vi skrive jeres navn og råd?

I får alle citater ud til tjek.

Præsentation:

Om deres baggrund: uddannelse, job, aktiviteter i øvrigt: politisk eller i org.?
Hvor lang tid i rådet, og hvad har du lavet der?

Hvordan er det 'etniske' minoritetsmiljø i din kommune?

Stort (antal), sammensat (hvilke etniciteter), nye/mange år her, bosætningsmønstre, organiseret

Udfordringer:

Har etniske og sproglige minoriteter særlige problemer, når det kommer til digital kommunikation med kommunerne?

Kan I give eksempler?

Hvad med gamle, unge, sprogligt svage / analfabeter,

Vejledning og assistance

Er der tilbud om vejledning og assistance til etniske og sproglige minoriteter i forhold til digital selvbetjening

- Fortæl

Hvordan løser jeres målgruppe problemer med den digitale selvbetjening

Eks?

Bruger de kommunens tilbud

Forskellige grupper som bruger offentlige tilbud:

Hvilke (alder, etnicitet, køn, uddannelse)

Inddragelse:

Har jeres kommune inddraget integrationsrådet i tilrettelæggelsen af den digitale kommunikation?

Hvilke områder, bruger jeres råd?

Fremover:

Behov for, at integrationsrådet fremover drøfter problemstillinger vedr. den obligatoriske digitale kommunikation med kommunen?

NOTER

- 1 Afsluttende rapport for initiativ 1.2: "Alle borgere betjener sig selv på nettet", Bilag 2.a.a, s. 1 og 3, findes på <https://www.digst.dk/Strategier/Digitaliseringsstrategi-2011-15> (12.6.2017).
- 2 Ældreråd og Handicapråd er nedsat i medfør af lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23.11.2016 om retssikkerhed og administration på det sociale område, henholdsvis §§ 30 og § 37 a.
- 3 Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), LBK nr 1094 af 07/10/2014, § 42 siger, at kommunalbestyrelsen kan oprette et integrationsråd.
Udsatteråd bliver nedsat på initiativ af de enkelte kommuner. Det første blev oprettet i Odense i 2007 ifølge Socialstyrelsen: **Udsatteråd. Inspiration og aktuelle erfaringer**. Maj 2010, s. 3.
- 4 Optalt pr. 21. april 2017. For antallet af integrationsråd se <http://rem.dk/netvaerk/integrationsrad/links-til-de-lokale-integrationsrad> (12.6.2017)
Antal udsatteråd se <http://www.udsatte.dk/lokale-udsatterad/> (12.6.2017).
- 5 For ældre se <https://www.aeldresagen.dk/presse/maerkesager/digitalisering> (12.6.2017) eller <http://www.danske-seniorer.dk/site/datastuer/vejlederne/om-datastuenet/>(12.6.2017). For borgere med handicap se <http://www.dch.dk/content/teknologi-velfprocentC3procentA6rd-og-digitalisering> (12.6.2017).
- 6 Huset Zornig for Digitaliseringsstyrelsen: **Rapport om socialt udsatte borgere**. August 2014. Fonden projekt UDENFOR: IT-projektet. **Socialt arbejde med hjemløse og IT i projekt UDENFOR**. 2014.
- 7 Se Peer Lorenzen m.fl.: **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Art. 10-59 samt Tillægsprotokollerne**. 3. udgave, 2011, s. 981 (herefter Lorenzen m.fl., 2011). Med fokus på FN's menneskerettighedssystem, se også Manfred Nowak: **U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary**. 2nd rev. ed., 2005, s. 628 (herefter Nowak, 2005).

- 8 FNs to grundlæggende menneskerettighedskonventioner, Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, har begge en ikke-diskriminationsbestemmelse i deres artikel 2. I Den Europæiske Menneskerettighedskonventionen er det artikel 14.
- 9 Konvention om rettigheder for personer med handicap, artikel 5.
- 10 **Factsheet – Persons with disabilities and the ECHR**, marts 2017, s. 23-24. Kan tilgås ved at sætte følgende ind i browseren: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Disabled_ENG.pdf (12.6.2017) og **Factsheet. Elderly People and the European Convention on Human Rights**, oktober 2016. s. 11-12. Kan tilgås ved at sætte følgende ind i browseren: www.echr.coe.int/Documents/FS_Elderly_ENG.pdf (12.6. 2017).
- 11 Nowak, 2005, 608, pkt. 19.
- 12 Nowak, 2005, 627, for tendenser hos EMD, se Lorenzen m.fl., 2011, s. 985.
- 13 Lorenzen m.fl., 2011, s. 988.
- 14 Human Rights Committee's General Comment No 18: "Non-discrimination" (1989), punkt 10.
- 15 FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, artikel 4 og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, artikel 1, stk. 4 tillader en vis positiv særbehandling. Komiteerne, der overvåger de to nævnte konventioner, har begge udsendt deres fortolkning af disse bestemmelser i de respektive konventioner. Se UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women's General Recommendation no. 25 (2004): "Article 4, paragraph 1 of the Convention (temporary special measures)" og UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination's General Recommendation no. 32 (2009): "The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination".

- 16 Lorenzen m.fl., 2011, s.981.
- 17 Lorenzen m.fl., 2011, s. 985-86.
- 18 UN Office of the High Commissioner for Human Rights: **Monitoring the Convention of the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for Human Rights Monitors.** Professional training series No. 17. 2010. S. 15.
- 19 Handicapkonventionens artikel 9, stk.1.
- 20 Handicapkonventionens artikel 9, stk. 1 og stk. 2, henholdsvis litra a og g.
- 21 Handicapkonventionens artikel 21, litra a.
- 22 EMD, Zavodnik mod Slovenien, dom af 21. maj 2015, app. no. 53723/13, par. 79-81.
- 23 Lov nr. 558 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår anmeldelse af flytning, ansøgning om plads i dagtilbud, indskrivning i folkeskole og skolefritidsordning samt ansøgning om sundhedskort og EU-sygesikringskort). Lov nr. 622 af 12. juni 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår ansøgning om økonomisk fripladstilskud, meddelelse om valg af læge, ansøgning om navngivning og navneændring, indgivelse af erklæring om faderskab, anmeldelse af cykeltyveri m.v.). Lov nr. 552 af 2. juni 2014 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, meddelelser, anmodninger og erklæringer til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening, for så vidt angår ansøgning om byggetilladelse, ansøgning om forældremyndighed, barnets bopæl, samvær m.v., anmodning om separation og skilsmisse, ansøgning om børne- og ægtefællebidrag, ansøgning om lån til

beboerindskud, ansøgning om parkeringslicens og anmodning om attestationer efter lov om Det Centrale Personregister m.v.). Lov nr. 742 af 1. juni 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening, for så vidt angår anmodning om sygedagpenge, afgivelse af samtykke til udstedelse af børneattest og straffeattest til offentlig brug, ansøgning og meddelelser m.v. om personligt tillæg og helbredstillæg, indgivelse af klager til Patientombuddet, Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn og Ankenævnet for Patienterstatningen, ansøgning om udstedelse af personcertifikater på luftfartsområdet, anmodning om behandling af klager fra flypassagerer, ansøgning om chaufføruddannelsesbeviser m.v.).

- 24 Finansministeriet: Vejledning nr. 9502 af 15/12/2015 om digitaliseringsklar lovgivning, s. 2-3.
- 25 Lov nr. 528 af 11. juni 2012 om offentlig digital post.
- 26 Bemærkningerne til lovforslag nr. 198 af 20. marts 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder, 2012/1 LSF 198, pkt. 2.1. om målsætningen om digital kommunikation mellem borgere og det offentlige. Tilgængelig på: www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145921 (12.6.2017)
- 27 Bekendtgørelse nr. 1309 af 25. november 2015 om obligatorisk digital selvbetjening vedrørende ansøgninger og meddelelser m.v. om sociale ydelser m.v., § 1.
- 28 Bekendtgørelse nr. 1309 af 25. november 2015 om obligatorisk digital selvbetjening vedrørende ansøgninger og meddelelser m.v. om sociale ydelser m.v. (tidligere bekendtgørelse nr. 1215 af 20. november 2014) § 1, stk. 1 og stk. 2.

- 29 Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 1, punkt 3 og § 5.
- 30 Bekendtgørelse af Lov om Udbetaling Danmark, LBK nr 1507 af 06/12/2016, § 3, stk. 1-3.
- 31 Bemærkninger til Lovforslag nr. 140 til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder af 19. februar 2014, pkt. 4.2.1 (herefter Lovforslag nr. 140)
- 32 Bemærkningerne til Lovforslag nr. 140, pkt. 3.1.
- 33 Vejledning nr 11740 til forvaltningsloven af 4.12. 1986, pkt. 29.
- 34 Vejledning nr. 11740, pkt. 30
- 35 Se Hanne Marie Motzfeldt: "Vejledning og obligatorisk digital selvbetjening", **Ugeskrift for Retsvæsen Online** U.2017B.141, s. 2.
- 36 Forvaltningsloven, LBK nr 433 af 22/04/2014, § 8, stk. 1
- 37 Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, 2016-1, s. 1.
- 38 Bemærkningerne til Forslag nr. 140, pkt. 4.2.6.
- 39 Se <https://www.digst.dk/Digital-inklusion/It-tilgaengelighed/Standarder-krav-og-anbefalinger/Standard-for-tilgaengelighed> (12.6.2017).
Det nævnes også i forarbejderne til Lovforslag nr. 140, at WCAG 2.0 også indgår som et af 24 minimumskrav, som alle selvbetjeningsløsninger, der gøres obligatoriske i de fire samlelove i den fællesoffentlige digitaliseringstrategi 2011-2015, skal leve op til. Pkt. 4.2.6.
- 40 Lovforslag nr. 140, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 4.2.6.
- 41 Lovforslag nr. 140, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 4.2.2 og 4.2.3.
- 42 Bekendtgørelse nr. 1553 af 18. december 2013 om fritagelse af fysiske personer fra tilslutning til Offentlig Digital Post m.v., § 3. Se Vejledning til fritagelse af borgere for Digital Post. Udarbejdet af KL og Digitaliseringsstyrelsen. Version: 7. juli 2016, s. 10.

- 43 Lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder, nr. 742 af 1. juni 2015, § 5, 1.
- 44 Vejledning om bekendtgørelse om obligatorisk digital selvbetjening vedrørende ansøgninger og meddelelser m.v. om sociale ydelser m.v., 2014, s. 5. De fire samlelove, der regulerer de fire digitaliseringsbølger, se oven for note 23, følger samme model. De særlige forhold, der kan begrunde dispensation fra den obligatoriske digitale henvendelsesform, drøftes nærmere i bemærkningerne i lovforslagene til de enkelte love. Se fx lovforslagene til anden, tredje og fjerde samlelov, henholdsvis nr. 198 af 20. marts 2013, nr. 158 af 18. marts 2013 og nr. 140 af 19. februar 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder – alle beskriver 'særlige forhold' i deres bemærkninger punkt 4.2.3.
- 45 Lovforslag nr. 140, pkt. 4.2.3.
- 46 Dette fremgår af finansministerens svar på spørgsmål stillet i kommunaludvalget, "Endeligt svar på Kommunaludvalgets spørgsmål nr. 1 af 3. april 2013 (L198) stillet efter ønske fra Michael Aastrup Jensen (V)". Kan tilgås ved at sætte følgende ind i browseren: <http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l198/spm/1/svar/1047446/1240371.pdf> (12.6.2017).
- 47 Vejledning om bekendtgørelse om obligatorisk digital selvbetjening vedrørende ansøgninger og meddelelser m.v. om sociale ydelser m.v. nr. 9926, afsnittet Fremtidige ansøgninger og meddelelser m.v., s. 6-7.
- 48 Bekendtgørelse nr. 1309 af 25/11/2015 om obligatorisk digital selvbetjening vedrørende ansøgninger og meddelelser m.v. om sociale ydelser m.v. § 2, stk. 1- 2 og § 7, stk. 1-2.
- 49 Lovforslag nr. 140, pkt. 4.4.4.1.2
- 50 Bekendtgørelse nr. 1309 af 25/11/2015, §§ 3, stk. 1-2 og 8, stk. 1-2.

- 51 Vejledning nr. 9926 af 20. november 2014 om bekendtgørelse om obligatorisk digital selvbetjening vedr. ansøgninger og meddelelser om sociale ydelser m.v., pkt. 2.
- 52 Sundhedsloven, LBK nr. 1188 af 24/09/2016, § 12, stk. 2 og Lov om klage og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, LBK nr. 84 af 17/01/2017, § 5, nr. 1.
- 53 Se Kommunaludvalget 2014-15, L 140, "Endeligt svar på spørgsmål 2". Kan tilgås ved at sætte følgende ind i browseren: <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l140/spm/2/svar/1242008/1515774.pdf> (12.6.2017).
- 54 Her følges reglerne i kap. 10 i lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark § 13, stk. 3, og bekendtgørelse nr. 1309 af 25. november 2015 om obligatorisk digital selvbetjening vedrørende ansøgninger og meddelelser m.v. om sociale ydelser m.v. § 6, stk. 1 og § 13, stk. 1.
- 55 Bek 1309 af 25.11.2015. § 6, stk. 3 og 13, stk. 2.
Citat fra Vejledning nr. 9926, s. 4: "Det er ifølge lovens forarbejder lagt til grund, at en afvisning af at tage en sag under realitetsbehandling på grund af manglende anvendelse af den obligatoriske digitale selvbetjeningsløsning er en afgørelse og indebærer sagsbehandling, der følger de almindelige forvaltningsretlige regler og principper om eksempelvis partshøring og begrundelse. Der er imidlertid ikke fastsat klageadgang over kommunens eller Udbetaling Danmarks afvisning af at behandle en sag på grund af manglende anvendelse af den obligatoriske digitale selvbetjeningsløsning. Derimod er der fastsat klageadgang over kommunens afgørelse af, at der ikke foreligger særlige forhold, som kan begrunde, at borgeren skal tilbydes at ansøge på anden måde end ved digital selvbetjening."

- 56 De vigtigste offentlige dokumenter om den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi kan hentes på <https://www.digst.dk/Strategier/Initiativer> (12.6.2017).
- 57 **Et stærkere og mere trygt digitalt samfund – Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020**. Digitaliseringsstyrelsen. Maj 2016, punkt 9.2, s. 57.
- 58 Kan downloades fra <https://www.digst.dk/Strategier/Hent-digitaliseringsstrategien-2016-2020> (12.6.2017)
- 59 "Budskaber om obligatorisk digital kommunikation". Juli 2015. Kan tilgås på <https://www.borger.dk/for-myndigheder/Formidling-af-digital-kommunikation/digital-kommunikation>
- 60 <https://www.digst.dk/It-loesninger/Digital-Post/Digital-Post-statistik> (12.6.2017)
- 61 "Formålsbeskrivelse for nyt netværk", 14. april 2015. Tilgængeligt på <https://www.digst.dk/Service-menu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitaliseringsstyrelsen/2015/Netaerk-om-hjaelp-til-digitalisering> (12.6.2017)
- 62 Listen over netværkets medlemsorganisationer og –institutioner findes på <https://www.digst.dk/Digital-inklusion/Netvaerk-for-digital-inklusion> (12.6.2017)
- 63 Se <https://www.digst.dk/Digital-inklusion/Netvaerk-for-digital-inklusion/Netvaerksmoeder>
- 64 Rigsrevisionen: **Beretning til Statsrevisorerne om brugervenlighed og brugerinddragelse i offentlige digitale løsninger**, oktober 2013, s. 1.
- 65 Rigsrevisionens **Notat om beretning om brugervenlighed og brugerinddragelse i offentlige digitale løsninger**, september 2016, s. 1.
- 66 Se listen på <http://arkitekturguiden.digitaliser.dk/godselsbetjening/kravbanken/Tilgaengelighed> (12.6.2017)
- 67 <http://arkitekturguiden.digitaliser.dk/godselsbetjening> (12.6.2017)

- 68 Regeringen, KL, Danske Regioner: "ET STÆRKERE OG MERE TRYGT DIGITALT SAMFUND". Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020. Maj 2016, s. 14.
- 69 Bemærkninger til Lovforslag nr. L 140, pkt. 4.2.2.
- 70 <https://www.borger.dk/for-myndigheder/Formidling-af-digital-kommunikation/Inspirationsforum-til-maalgrupper> (12.6.2017)
- 71 <https://www.digst.dk/Digital-inklusion/Indsatsomraader-for-digital-inklusion/Seniorsurfdag> (12.6.2017)
<https://www.digst.dk/Digital-inklusion/Find-it-hjaelp-som-borger> (12.6.2017)
- 72 Statistikken kan findes på <https://www.digst.dk/It-loesninger/Digital-Post/Digital-Post-statistik> (12.6.2017) i opgørelsen fra april 2017.
- 73 **Kristeligt Dagblad** 18. maj 2016, <https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/det-digitale-danmark-er-en-udfordring.-vi-vil-give-alle-lige-adgang-til-det-offentlige>(12.6.2017)
- 74 <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/hovedstadsomraadet/mange-indvandrere-toemmer-ikke-den-digitale-postkasse> (12.6.2017)
Nyheden er fra 27.1.2016 og siger, at over 17.000 ikke-vestlige indvandrere ikke har brugt e-Boks det sidste halve år. Det svarer til over 11 procent af de tilmeldte ikke-vestlige indvandrere.
Louise Kampmann fra Digitaliseringsstyrelsen udtaler i november 2015, at lidt over 4 procent af de tilmeldte til digital post generelt ikke åbner deres e-Boks,
<https://www.dr.dk/ligetil/indland/vi-er-gode-til-laese-vores-digitale-post> (12.6.2017)
KL har offentliggjort tal fra 2015 med baggrundsvARIABLE som blandt andet ikke-vestlige indvandrere, kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister samt tal for alle på landsplan. Alle grupper er opgjort med aldersintervaller og ikke et samlet tal. Desuden er alle grupper

overrepræsenteret, <http://www.kl.dk/Administration-og-digitalisering/Ikke-alle-borgere-abner-deres-digitale-post-id178052/> (12.6.2017). Linket har datoen 22.04.2015 på KLs hjemmeside.

På Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside finder man et dokument med en præsentation fra et netværksmøde v/ Michael Fagerlund Andersen fra marts 2015, der angiver, at 5,7 procent af alle tilmeldte ikke har logget ind på deres e-Boks de seneste 6 måneder. Heraf er 9 procent kontanthjælpsmodtagere, 10 procent førtidspensionister, 10 procent fra ikke-vestlige lande og 9 procent under 18 år. Det er ikke entydigt formuleret. Formentlig er meningen, at blandt kontanthjælpsmodtagere er der 9 procent af de tilmeldte, som ikke åbner deres e-Boks og så fremdeles. Dokumentet findes her <https://www.digst.dk/ServiceMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitaliseringsstyrelsen/2015/Netaerk-om-hjaelp-til-digitalisering> (12.6.2017)

- 75 Borgerrådgiverens egen drift-undersøgelser: "Overskuelighed i digital post-løsninger til kommunikation med kommunen". Oktober 2016. S. 9-10. Kan tilgås ved at sætte følgende ind i browseren: https://www.kk.dk/sites/default/files/endelig_rapport_overskuelighed_i_digital_post-loesninger.pdf (12.6.2017)
- 76 Huset Zornig: **Rapport om socialt udsatte borgere**. August 2014 (herefter Huset Zornig, 2014). **Segment- og målgruppeanalyse vedr. Digital Post og digital selvbetjening** Udarbejdet af Seismonaut for Digitaliseringsstyrelsen, maj 2015 (herefter Segment- og målgruppeanalyse, 2015).
- 77 Segment- og målgruppeanalyse, 2015, s. 8.
- 78 Huset Zornig, 2014, s. 4. Segment- og målgruppeanalyse, 2015, s. 7.
- 79 Digitaliseringsstyrelsen: **Evaluering af Den fællesoffentlige kampagne om overgangen til obligatorisk digital kommunikation**. Udført af Megafon, 2015/2016, s. 4.

- 80 COWI: **Udsatte borgeres rettigheder i kommunerne**. 2017, s. 42-43.
- 81 Søren Skaarup: **The Mediation of Authority. How citizens perceive and engage the mediations and the Bureaucratic Service Encounter and changes in tis mediation matrix**. PhD Dissertation. Department of Political Science. University of Southern Denmark. March 2016, s. 3.
- 82 Lars Benjaminsen, Stefan Bastholm Andrade og Morten Holm Enemark: **Fællesskabsmålingen. En undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark**. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2017, s. 146, 149.
- 83 Se bilag 4.
- 84 Ældresagen og TNS Gallup: **Digitalisering i kommunerne**, juni 2014, Grafikrapport, side 39. Tilgængelig på: <https://www.aeldresagen.dk/presse/pressemateriale/dokumentation/digitalisering-i-kommunerne> (12.6.2017)

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

