

Styrelser, råd og nævn dumper i hobetal

Kim Viborg Andersen

Professor ved Institut for Informatik, Copenhagen Business Schoolⁱ

Forskningsrapport, 31. juli 2006

1. Hovedresultater

Mere end to tredjedele af statslige styrelser, råd og nævn kommer ikke slutbrugeren i møde på nettet. Med sneglefart og en tilsyneladende modvillighed mod at tage fuldblods digitale løsninger i anvendelse, synes styrelserne, råd og nævn at være opsat på at gøre ydelserne så løntunge som overhovedet muligt. Denne kontroversielle karakteristik kan være forklaringen på de resultater som en dugfrisk undersøgelse fra Handelshøjskolen i København afdækker for digitaliseringen af brugernes adgang til mere end 100 statslige styrelser, råd og nævn.

Resultaterne fra undersøgelsen sår alvorlig mistillid til hastigheden og evnen til at udarbejde og gennemføre digital sagsbehandling og digitale løsninger med slutbrugeren i centrum.

De eksisterende selvbetjeningsløsninger skriger til himlen om forbedring og nytteværdi for slutbrugerne. En endeløs række pdf-filer, excel-filer, informationer om telefontider og fysiske åbningstider er fortsat det dominerende billede af styrelsernes formåen på nettet. Det markante fravær af fokusering på slutbrugeren gør, at al tanke om at bruge de digitale medier til at løse arbejdskraftproblemet i den offentlige sektor synes at være så langt

ⁱ Kontaktinformation: Howitzvej 60, 2000 Frederiksberg. Tlf.: 3815-2437 og mobil 7242-1501
Fax: 3815-2401. E-mail: andersen@cbs.dk URL: <http://www.cbs.dk/~andersen>

ude i tidshorizonten, at det nærmer sig fata morgana forestillinger.

I stedet er hjemmesiderne for styrelserne, råd og nævn skabt om de marginale, og set fra et slutbrugerperspektiv, betydningsløse løsninger. Hjemmesiderne er halvhjertede løsninger og uden reelle forsøg på at skære den offentlige sektors administrationsforbrug ind til benet.

2. Lyspunkter, men ingen markant forbedring siden 2004

Gode statslige initiativer såsom eDag1 og 2, etableringen af Digitale Taskforce og proaktive initiativer som L1203 har ikke kunne give afsæt til et kvantespring for den generelle digitalisering af brugerkontakten i styrelserne. De mange initiativer er ikke synlige i de mere end 100 statslige styrelser, råd og institutioner undersøgt af Handelshøjskolen. Ud af de 110 styrelser var der i 2004 kun 5% der fik topkarakter og 60% med dumpekarakterer ud fra en samlet vurdering af brugerretning og aktivitetsstyring. Dette billede er ikke afgørende forbedret i 2006 med mere end to tredjedele, der ligger under beståelsesgrænsen.

Vores måling søger at tage højde for en generel modning af teknologier og en modning af slutbrugernes adgangsniveau. Den generelle markedsudvikling har med andre ord hævet niveauet således, at der i 2006 må forventes mere for at kunne "bestå" end der blev forventet i 2004-testen og selvsagt langt mere end i 1996.

Fra den absolutte bundskraber kategori fremhæver vi Styrelsen for Social Service, der trods et godt klingende hjemmesidenavn .servicestyrelsen.dk har tunge digitale løsninger, uoverskuelige databaser og en hjemmeside, der ikke har den moderne slutbruger i fokus. Det er uklart hvilken sammenhæng, der er mellem de mange digitale viderestillingsmuligheder og hvilken kompetence der faktisk findes i styrelsen. Også Adoptionsnævnet og Advokatnævnet er i denne gruppe.

Et eksempel på hvor det lange seje digitale træk synes at give gevinst er i Statens Uddannelsesstøtte, Told & Skat samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der alle er i front med selvbetjening. Det er til gengæld svært at gennemskue om lønandelen i behandlingen af de enkelte sager er

nedsat de tre steder og hvem der i givet fald har høstet gevinsterne af dette.

Der er dog siden 2004, hvor vi gennemførte den første gennemgang,ⁱ sket flere forbedringer af styrelsernes hjemmesider og der er da også gode eksempler på digitalisering i den offentlige sektor. En række af disse er gennemgået i *Hvidbog om digitale projekter i den offentlige sektor*.ⁱⁱ Men vores afdækning af modenheden af statslige styrelser, råd og nævn anno 2006 viser, at forbedringerne er enkeltstående og meget sjældent afspejler et gennemtænkt slutbruger fokus.

3. Åbningstider, telefoner og pdf fortsat dominerende billede

For 10 år siden kunne brugerne af de offentlige hjemmesider blive imponeret over at finde følgende tekst på en hjemmeside

”Når du har fundet det skema, du skal bruge, kan du udfylde det på computeren eller skrive det ud og udfylde det i hånden.

NB! Det er meget vigtigt, at du skriver under på skemaet i hånden, da ansøgningen ellers ikke er gyldig!”

Teksten er imidlertid ikke fundet på en hjemmeside anno 1996, men fra en hjemmeside for en statslig styrelse anno 2006. Uagtet en berettiget begejstring for nyskabelserne på nettet og en forbedring i kommunikationskanalerne, er det dog mere end vanskeligt at være imponeret af pdf-blanketter og krav om fysisk aflevering af blanketter. Det falder udenfor vores fantasi at karakterisere fysisk fremsendelse af pdf-blanketter som digitalt brugercenteret.

ⁱ Andersen, K. V. (2004). *De danske styrelser haster med syvmileskridt væk fra brugerne*. Working paper 2004-12. Institut for Informatik. København: Copenhagen Business School.

ⁱⁱ Andersen, K. V., Bjørn-Andersen, N., & Secher, C. (2006). *Hvidbog om digitale projekter i den offentlige sektor*. Nærum: Kommunikationshuset SP3 A/S.

Det er en foruroligende udvikling at styrelserne, råd og nævn ikke er bedre til at bruge it aktivt. Brugen af de digitale medier til at erstatte væsentlige dele af de løntunge processer, synes kun i beskedent omfang realiseret og det i et tempo, der ikke afspejler en afgørende satsning på at automatisere arbejdsrutiner og med et arsenal af digitale medier der kan betjene brugerne. Det er også en foruroligende udvikling fordi gentagne udmeldinger fra statslig side har barslet og varslet den digitale forvaltnings komme, såsom

"Informationssamfundet år 2000" (udgivet i 1994, altså for mere end 10 år siden)

"Den offentlige sektor må spille aktivt sammen med den private og gå foran med effektiv IT-anvendelse. Der må sættes en række konkrete mål, som skal realiseres i de nærmeste år og inden år 2000....Den offentlige forvaltning i stat, amter og kommuner må sammenbindes i et elektronisk servicenet, som på én gang skal give bedre service til borgere og virksomheder og en mere effektiv forvaltning. Med servicenetet må oplysninger, som allerede er afgivet af borgere og virksomheder til en offentlig institution, ikke afkræves påny af andre offentlige instanser. ...Borgere og virksomheder, der ønsker det, skal kunne sende breve og oplysninger elektronisk til det offentlige - og få svar elektronisk...Offentlige institutioner udvikler elektroniske selvbetjeningssystemer, som brugere og kunder kan anvende fra computere eller telefoner i hjemmet eller på arbejdspladsen" (*uddrag*)

"Det Digitale Danmark - omstilling til netværkssamfundet" (udgivet i 1999)

"Den offentlige forvaltning skal senest i år 2003 yde Nordens bedste og mest effektive offentlige service ved hjælp af digital forvaltning. Målet nås gennem satsninger på: bedre offentlig service, en tilgængelig offentlig sektor og en effektiv digital forvaltning"

4. Slutbrugerne og aktiviteterne i fokus

Den centrale udfordring for den offentlige sektor er at orientere opgavevaretagelse med brugeren i fokus og at gøre dette med indholdet i aktiviteterne som omdrejningspunkt. I bogen " E-government And Public

Sector Process Rebuilding: Dilettantes, Wheel Barrows, And Diamonds” (udkommet på Kluwer forlaget, sommeren 2004) peger vi på, at der synes at ske det modsatte: it-løsningerne i den offentlige sektor har de ansatte og forvaltningen i centrum. Yderligere kan der være en risiko for, at det bliver institutionelle interesser snarere end indholdet i opgavevaretagelsen, der styrer anvendelsen af it. Denne udvikling passer meget ringe med de sidste ti års overordnede it-politiske udmeldinger og strategier.

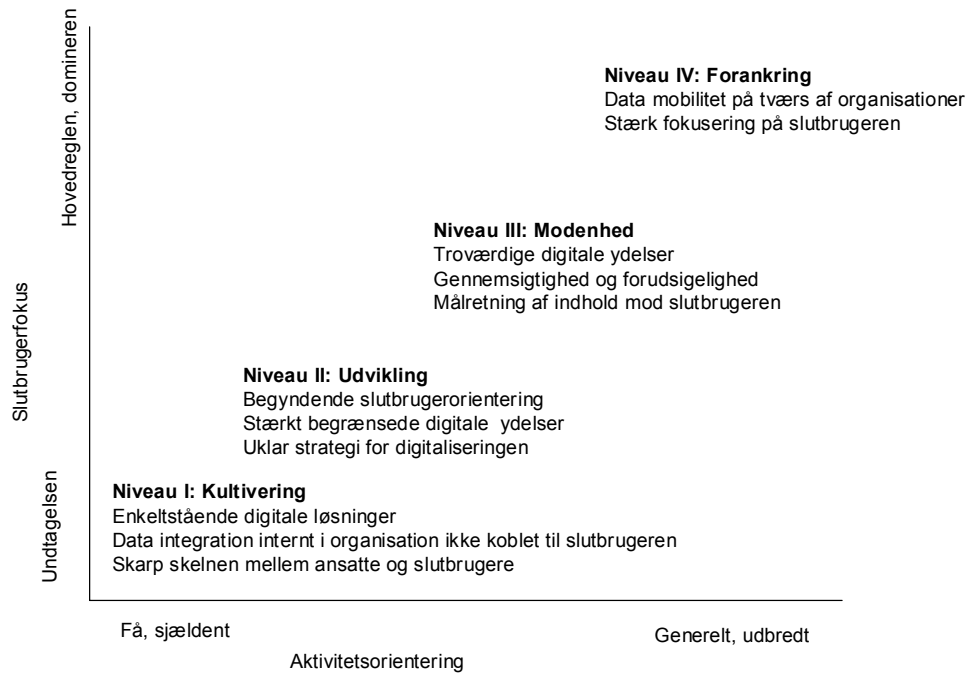
På baggrund af de internationale og danske politisk-strategiske udmeldinger har vi opstillet en normativ model for it-modenheden i den offentlige sektor. Modellens horisontale (vandrette) akse afspejler i hvilket omfang styrelsens, rådet og nævnets aktiviteter er i fokus på hjemmesiden, mens den vertikale (lodrette) akse afspejler slutbrugerfokus. Modellens fokus på aktiviteter og slutbrugeren er et opgør med en række andre modenhedsmodeller, der vægter og gør brugerinterface og intern data integration til et selvstændigt mål.

En målretning af hjemmesiderne, efter at skabe data mobilitet, skalafordele og indlejring af dataejerskabet hos slutbrugeren, vil placere en hjemmeside i forankringsfasen, mens generelle informationskiosker og hjemmesider der afspejler en intern orientering af informationsstrømmene vil blive placeret nederst i modellen.

En slutbrugerorientering, men med uklare præmisser for hjemmesidens fokus og en fortsat skarp adskillelse mellem slutbrugernes og de ansatte, vil placere hjemmesiden i fase 2 (udviklingsfasen). Fase 3 er modningsfasen, hvor it er et centralt middel til at nå slutbrugeren og kobles til at nedbringe lønomkostningerne i betjene disse. Hjemmesiden er troværdig i betydningen, at ansøgninger e.l. kan udfyldes og videresendes online og med udstrakt datagenbrug. I modellens fjerde fase sker forankringen i slutbrugers behov og der er fokus på aktiviteterne i organisationen der kan tjene slutbrugeren.

Modellen fire faser – kultivering, udvikling, modning og forankring – er sammenfattet i figur 1.

Figur 1. It-modenhedsmodellen for den offentlige sektor ⁱ



Med baggrund i denne normative model har vi i sommeren 2006 gennemgået de statslige styrelser, råd og nævn. Kategoriseringen er sket er ud fra vurdering af hjemmesiden. Hver institution er blevet placeret som værende i

ⁱ Modellen er oversat og udviklet efter Andersen, K. V. (2004). *E-government – Process Rebuilding Using IT*. Amsterdam: Kluwer Publishers samt Andersen, K. V., & Henriksen, H. Z. (2006). E-Government Maturity Models: Extension Of The Layne And Lee Model. *Government Information Quarterly*, 23(2), 236-248.

en af de fire faser med 0-24% af den maksimale pointsum for at blive placeret i den første gruppe, 25-49% af pointsum for at være i den anden gruppe, 50-74% af pointsummen for at være i den i tredje gruppe, og 75% eller mere af maksimalscoren for at være i den sidste gruppe. Der er foretaget en uvægtet tildeling af point (1-5) ud fra 16 kriterier, der afspejler graden af brugerretning og aktivitetsorientering. De 16 kriterier er:

- 1 Er der mulighed for selvbetjening?
- 2 Kan henvendelser færdigbehandles i digitalt format?
- 3 Er ydelser i fokus på hjemmesiden?
- 4 Er sagsbehandlingsprocessen synlig på nettet?
- 5 Er det et kernemål at have så mange ydelser som muligt via nettet?
- 6 Er der mulighed for at se tidligere indtastede / indsamlede data?
- 7 Er der mulighed for at logge ind som kernebruger (med digital signatur/ pin kode)?
- 8 Kan brugeren udnytte skalafordele i forhold til institutionens kerneydelser eller væsentlige dele af kerneydelserne? (jo oftere de benytter hjemmesiden, jo bedre bliver betjeningen)
- 9 Sker der automatisk datafødsel til hjemmesiden fra andre institutioner?
- 10 Er det klargjort hvilke funktioner man ikke kan klare ad digital vej?
- 11 Er web applikationen en central satsning for organisationen for at skabe maksimal digital brugerbetjening?
- 12 Er information organiseret efter struktur/ organigram eller aktiviteter/ løsning af problemer?
- 13 Er der links til at finde information andre steder?
- 14 Er intranet og internet vokset sammen – kan man følge de ansattes digitale spor på nettet?
- 15 Er der en skarp adskillelse mellem intranet og internet hos organisationen?
- 16 Er der online tilgængelighed af information om aktuelle aktiviteter i sagsforløbet?

5. Måleresultaterne

De mere end 100 styrelser, råd og nævn er nedenfor placeret i fire grupper, der svarer til de fire faser illustreret i modenhedsmodellen i figur 1. Ikke alle karakteristika for hver gruppe er nødvendigvis opfyldt for at blive placeret i den pågældende gruppe. I hver enkelt gruppe er de placeret i tilfældig rækkefølge.

Fordelingen viser en markant overrepræsentation i kultiveringsfasen, mens der er et meget beskedent antal på de højere niveauer. Der er ikke sket markante forbedringer på det generelle billede. Hvis der anlægges en statistisk vurdering, er der dog tale om en række funktionelle forbedringer. Modenhedsmodellen er imidlertid ikke tænkt som en statistisk model, men derimod en model hvor operationaliseringen af kriterier udvikles i takt med den generelle modenhed af teknologier, netværksforbindelse, brugernes forventninger og adgangsmuligheder og politisk-administrative forandringer.

Tabel 1. It-modenhedsniveau: Fordelingen af de statslige styrelser, råd og nævn 2006

Modenhedsniveau	Procent fordeling af styrelser, råd og nævn i de enkelte kategorier	Antal styrelser, råd og nævn i de enkelte kategorier
Kultivering	75%	76
Udvikling	15%	15
Modning	4%	4
Forankring	6%	6
I ALT	100%	101

5.1 *Gruppe 1: Kultivering*

Denne gruppe har elementer af horisontal & vertikal integration, selvstændige, enkeltstående web-applikationer og en tilsyneladende angst for efterspørgselspres. Det er påfaldende, at specielt de mange klageinstanser (nævn og råd) i denne gruppe ikke har brugt nettet mere proaktivt. Det kan skyldes manglende volumen i klager og anker, men det kan også skyldes at man ikke vil gøre klager via nettet for nemme at indgive, da det kan føre til en markant vækst i henvendelserne. En af bundskraberne i denne gruppe er

adoptionsnævnet:

”Adoptionsnævnet benytter som regel ikke e-post til at besvare henvendelser. Et eventuelt svar vil derfor blive sendt med almindelig post. Det er derfor vigtigt, at du husker at oplyse dit fulde navn og postadresse ved elektronisk henvendelse til nævnet.

Henvendelser fra borgerne, der modtages via e-post, udskrives og opbevares på linie med andre breve og er omfattet af offentligheds- og forvaltningslovens regler om aktindsigt.”ⁱ

Denne tilgang er langt fra unik for Adoptionsnævnet. Hos Forsvarets rekrutteringstjeneste finder man følgende afvisning af Regeringens egen digitale signatur:

”Vi kan af hensyn til kravet om underskrift på en ansøgning ikke modtage elektroniske ansøgninger”ⁱⁱ

Den fysiske eller telefoniske henvendelse er i denne gruppe fortsat den foretrukne kommunikationsvej. Den positive side af denne strategi er, at forvaltningen hermed søger at prioritere henvendelser og sikre personalet mod stress-belastninger fra arbejdsmængde. Den negative side er, at denne gate-keeping kan opleves som en utilgængelig offentlig styrelse, lange ventetider, manglende information og materiale om ansøgningsformularer, manglende automatisk tildeling af sagsnumre, og ingen mulighed for at følge sagernes gang online.

Det betyder dog langt fra, at der ikke anvendes it af denne gruppe. Det sker blot internt og alle kræfter sættes ind på en skarp adskillelse mellem interne sagsgange og det digitale brugerinterface. Internt er der i denne gruppe ofte god brug af it og internetteknologi til at skabe data integration i det enkelte

ⁱ Kilde. URL <http://www.adoptionsnaevnet.dk/>

ⁱⁱ Kilde. URL <http://forsvaret.dk/FVR/Ans%C3%B8gningsskemaer/>

offentlige kontor og mellem de offentlige kontorer. Men brugerne får kun en brøkdel af dette at se via internettet.

Et andet eksempel fra denne gruppe er Patientskadeankenævnet, der på hjemmesider informerer om hvad der kan ankes, men skemaer skal fortsat printes og indsendes uden anvendelse af digital signatur. Det synes uklart om sigtet med hjemmesiden er at få al henvendelse digitalt eller blot nogle til at bruge hjemmesiden. Dermed er der stor risiko for at hjemmesiden bliver omkostningskrævende og samtidigt ikke lever op til den digitale brugers ønsker. Et andet eksempel på dette er Advokatnævnet

”Hvis du har spørgsmål vedrørende behandling af klager over advokater eller har spørgsmål til din egen klagesag, kan du ringe til nævnssekretariatets medarbejdere i telefontiden:

Mandag, tirsdag, onsdag og fredag: kl. 9.30 – 12.30
Torsdag: 10.00 – 12.30 “ⁱ

Bundskrabergruppen rummer dog også eksempler, hvor brugerorienteringen har været endog meget vanskelig måle i denne undersøgelse. Det gælder bl.a. Arbejds miljørådet hvor brugergruppen er noget vanskeligere at fastlægge. Givet de har en hjemmeside, må det dog formodes, at de selv har forventninger om en ekstern brug af hjemmesiden til andet end blot simpel download af rapporter. Denne gruppe rummer også en række eksempler på markante forbedringer siden sidste måling i 2004. Politiets hjemmeside er eksempel på dette, idet der nu er mulighed for anmeldelse af eksempelvis tyveri af motorkøretøjer. Digital signatur er dog fortsat fraværende på hjemmesiden. De 76 hjemmesider i denne gruppe er følgende:

1. Rigsadvokaten (<http://www.rigsadvokaten.dk>)
2. Styrelsen for Social Service (<http://www.servicestyrelsen.dk>)

3. Adoptionsnævnet (<http://www.adoptionsnaevnet.dk>)
 4. Advokatnævnet (<http://www.advokatnaevnet.dk>)
 5. Ankenævnet for forsikring (<http://www.ankeforsikring.dk>)
 6. Ankenævnet for huseftersyn (<http://www.husanke.dk>)
 7. Arbejdsmarkedets Ankenævn (<http://www.ama.dk/ama/intro.html>)
 8. Arbejdsmarkedsstyrelsen (<http://www.ams.dk>)
 9. Arbejds miljøinstituttet (<http://www.ami.dk>)
 10. Arbejds miljøklagenævnet (<http://www.ama.dk/amk/Aintro2.html>)
 11. Arbejds miljørådet (<http://www.amr.dk>)
 12. Arbejdsretten (<http://www.arbejdsretten.dk>)
 13. Beredskabsstyrelsen (<http://www.beredskabsstyrelsen.dk>)
 14. Biblioteksstyrelsen (<http://www.bs.dk>)
 15. Den Sociale Sikringsstyrelse (<http://www.dss.dk>)
 16. Arbejdsdirektorat (<http://www.arbejdsdirektoratet.dk>)
 17. Danmarks Domstole (<http://www.domstol.dk>)
 18. Danida (<http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik>)
 19. Danmarks Eksportråd (<http://www.eksportraadet.dk>)
 20. Danmarks Fiskeriundersøgelser (<http://www.dfu.min.dk>)
 21. Danmarks Jordbrugsforskning (<http://www.agrsci.dk>)
 22. Danmarks Miljøundersøgelser (<http://www.dmu.dk>)
 23. Den Sociale Ankestyrelse (<http://www.dsa.dk>)
-

ⁱ Kilde. URL <http://www.advokatnaevnet.dk>

24. Den Sociale Sikringsstyrelse (<http://www.dss.dk>)
25. Den Centrale Videnskabetiske Komité (<http://www.cvk.im.dk>)
26. Direktoratet for FødevarerErhverv (<http://www.dffe.dk>)
27. Energiklagenævnet (<http://www.ekn.dk>)
28. Embedslægerne (<http://www.eli.dk>)
29. Energistyrelsen (<http://www.ens.dk>)
30. Energitilsynet (<http://www.energitilsynet.dk>)
31. Erhvervs- og boligstyrelsen (<http://www.ebst.dk>)
32. Folketingets Ombudsmand (<http://www.ombudsmanden.dk>)
33. Forbrugernes Hus (<http://www.forbrug.dk>)
34. Forsvarets Bygningstjeneste (<http://www.fbt.dk>)
35. Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste (<http://www.fov.dk>)
36. Forsvarskommandoen (<http://www.fko.dk>)
37. Færdselsstyrelsen (<http://www.fstyr.dk>)
38. Fødevarestyrelsen (<http://www.fvst.dk>)
39. Klagenævnet for Ejendomsformidling
(<http://www.ejendomsmaeglernaevnet.dk>)
40. Kriminalforsorgen (<http://www.kriminalforsorgen.dk>)
41. Kulturarvsstyrelsen (<http://www.kuas.dk>)
42. Kystdirektoratet (<http://www.kyst.dk>)
43. Landsskatteretten (<http://www.landsskatteretten.dk>)
44. Ligestillingsnævnet (<http://www.ligenaevn.dk>)
45. Lægemiddelstyrelsen (<http://www.laegemiddelstyrelsen.dk>)
46. Politiet (<http://www.politi.dk>)
47. Realkreditankenævnet (<http://www.ran.dk>)
48. Skov- og Naturstyrelsen (<http://www.skovognatur.dk>)

49. Slots- og Ejendomsstyrelsen (<http://www.ses.dk>)
50. Socialforskningsinstituttet (<http://www.sfi.dk>)
51. Farvandsvæsenet (<http://www.fomfrv.dk>)
52. Finanstilsynet (<http://www.finanstilsynet.dk>)
53. Fiskeridirektoratet (<http://www.fd.dk>)
54. Militærnægteradministrationen (<http://www.militaernaegter.dk>)
55. Pengeinstitutankenævnet (<http://www.pengeinstitutankenaevnet.dk>)
56. Personalestyrelsen (<http://www.perst.dk>)
57. Statens Institut for Folkesundhed (<http://www.si-folkesundhed.dk>)
58. Kunststyrelsen (<http://www.kunststyrelsen.dk>)
59. Statsamterne (<http://www.statsamt.dk>)
60. Sundhedsstyrelsen (<http://www.sst.dk>)
61. Søfartsstyrelsen (<http://www.sofartsstyrelsen.dk>)
62. Udenrigsministeriet (<http://www.um.dk>)
63. Udliciteringsrådet (<http://www.udliciteringsraad.dk>)
64. Universitets- og bygningsstyrelsen (<http://www.s-fou.dk>)
65. Udlændingestyrelsen (<http://www.udlst.dk>)
66. Videnscenter for Alternativ Behandling (<http://www.vifab.dk>)
67. Mediesekretariatet (<http://www.mediesekretariatet.dk>)
68. Patientskadeankenævnet (<http://www.patientskadeankenaevnet.dk>)
69. Teleklagenævnet (<http://www.teleklage.dk>)
70. Civilstyrelsen (<http://www.civilstyrelsen.dk/>)
71. Banedanmark (<http://www.banedanmark.dk>)
72. Statens Arkiver (<http://www.sa.dk>)
73. Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger (<http://www.trafikstyrelsen.dk>)
74. Havarikommissionen for Vejtrafikulykker (<http://www.hvu.dk>)

75. Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (
<http://www.havarikommissionen.dk>)

76. John F. Kennedy Institutet – Statens Øjenklinik (<http://www.kisoe.org>)

5.2 Gruppe 2: Udvikling og ekspansion

Denne anden og mere avancerede gruppe af hjemmesider har et mere klart digitalt brugersigte, men tilsyneladende uklare præmisser og strategier for hvilket omfang serviceydelse rækker via internettet. Der synes også i denne gruppe at være en angst for at internettet kan give anledning til et efterspørgselspres. Der er således ikke åbnet op for alle digitale sluser.

Der er i denne gruppe fortsat et stort islæt af manuelle sagsbehandlingsrutiner, brugeren kan finde links til blanketter og love, men sjældent udfylde og aflevere dem digitalt. Brugeren er overladt til gammelkendte rutiner for sagsbehandlingsinformation. Grænsen mellem gruppe 1 og 2 er da også mere flydende end knivskarp, men eksempelvis Flyvesikringstjenestens samt Patent- og Varemærkestyrelsens hjemmeside er to gode repræsentanter for denne gruppe med en langt mere tydelig slutbrugerretning af hjemmesiden.

Hvor der i gruppe 1 var i alt 76, er der i gruppe 2 placeret i alt 15 hjemmesider. Der er således fire gange så mange hjemmesider i gruppe 1 sammenlignet med antallet i gruppe 2. De 15 hjemmesider i gruppe 2 er:

1. Arbejdstilsynet (<http://www.arbejdstilsynet.dk>)
2. Datatilsynet (<http://www.datatilsynet.dk>)
3. Flyvesikringstjenesten (<http://www.naviair.dk>)
4. Hjemmeværnskommandoen (<http://www.hjv.dk>)
5. IT- og Telestyrelsen (<http://www.si.dk>)
6. Konkurrencestyrelsen (<http://www.ks.dk>)
7. Kort- og Matrikelstyrelsen (<http://www.kms.dk>)
8. Miljøstyrelsen (<http://www.mst.dk>)

9. Plantedirektoratet (<http://www.pdir.dk>)
10. Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (<http://www.pkn.dk>)
11. Teknologirådet (<http://www.tekno.dk>)
12. Teleankenævnet (<http://www.teleanke.dk>)
13. Vejdirektoratet (<http://www.vejdirektoratet.dk/>)
14. Statens Serum Institut (<http://www.ssi.dk>)
15. Patent- og Varemærkestyrelsen (<http://www.dkpto.dk>)

5.3 Gruppe 3: Modning

I den tredje kategori (modning) er der troværdige og synlige processer, individuelle brugerinterface og it er et centralt middel til at nedbringe lønandel i enhedsomkostninger. Strategien for disse hjemmesider synes klar: internetteknologien bruges aktivt til at kunne udfylde, aflevere og få indblik i dataregistre. De fire hjemmesider i denne gruppe er gået meget langt med digitaliseringen som omdrejningspunkt for organisationen og er alle på spring til at være i gruppe 4.

1. Danmarks Statistik (<http://www.dst.dk>)
2. Det Centrale Personregister (<http://www.cpr.dk>)
3. Statstidende (<http://www.statstidende.dk>)
4. SU-styrelsen (<http://www.su.dk>)

5.4 Gruppe 4: Forankring

Denne sidste og mest avancerede gruppe af hjemmesider har data mobilitet på tværs af organisationer, integration på tværs af udbydere af services og der er udbredte digitale skalafordele. Samtidig er vejen banet for at data ejerskab kan overføres til brugerne.

De seks hjemmesider er gået i front i flere år og høster fordele af en langsigtet digital march mod stadig større brugerretning og forankring af digitaliseringen i slutbrugernes behov. En stærk fokusering på internettet som et middel til at skabe indsigt i sagsbehandlingen og behandle flere ansøgninger med

faldende omkostninger for den enkelte sag, er et bagvedliggende rationale bag applikationerne i denne gruppe.

Et af de fremmeste eksempler på denne tanke er hos studielån, nemkonto og Told & Skat. Arbejdsskadestyrelsen ser ikke it og internettet som et middel til at isolere sig fra brugerne, men som et middel til at skabe øget mobilitet af data mellem de mange samarbejdspartnere, der indgår i løsningen af de lovbundne opgaver. Økonomistyrelsens projekter lever på eksemplarisk vis op til denne kategoris præmis om målretning af ydelserne til slutbrugerne. De seks hjemmesider i denne kategori er følgende:

1. Studielån (Økonomistyrelsen) (<http://www.studielaan.dk>)
2. Arbejdsskadestyrelsen (<http://www.ask.dk>)
3. Nemkonto (Økonomistyrelsen) (<http://www.nemkonto.dk>)
4. Told- og Skattestyrelsen (<http://www.toldskat.dk>)
5. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (<http://www.eogs.dk>)
6. Det Centrale Virksomhedsregister (<http://www.cvr.dk>)

6. Fakta om undersøgelsen

Undersøgelsen gennemgået i denne rapport er en opfølgning på en tilsvarende undersøgelse foretaget i juli måned 2004 med udgangspunkt i Finansministeriets liste over statslige styrelser i Ministeriets undersøgelse fra 2001. Ikke alle styrelser på Finansministeriets liste er medtaget. Der er eksempelvis fravalgt Forskningsstyrelsen, da vi forventede at den direkte borger/brugerkontakt ville være mindre oplagt. Det kan selvsagt diskuteres om dette fravalg er korrekt.

Udover listen fra Ministeriet er der udvidet med et antal statslige nævn, institutioner, råd og styrelser, der kunne forventes at stå centralt i en brugerorienteret forvaltning. Departementerne og statslige selskaber er således ikke blandt de undersøgte. Eneste undtagelse herfra er Udenrigsministeriet, der er medtaget fordi der her er en række institutioner hostet på ministeriets egen hjemmeside. Der er kun et begrænset antal nævn og råd med i undersøgelsen.

Trods det store antal hjemmesider, der er undersøgt i denne rapport, har vi ingen intentioner om at lave et statistisk repræsentativt billede af alle statslige styrelser, råd og nævn. Vi er eksempelvis efter undersøgelsens færdiggørelse i 2004 blevet opmærksomme på en række innovative tiltag som eksempelvis studielaan.dk og der er formentligt også en række institutioner i den lavere ende af skalaen vi heller ikke har indfanget. Studielaan.dk indgår således i 2006-undersøgelsen, men optræder ikke i 2004-undersøgelsen. Arbejdsgivernes Elevrefusion, feriekonto og andre af ATP-løsninger er ikke medtaget i 2006-undersøgelsen.

Det kommunale og amtskommunale niveau indgår ikke i denne undersøgelse. Der indgår et mindre antal tværgående tiltag som eksempelvis Statstidende.

Undersøgelsen er ikke en konkurrent til Bedst på Nettet. Bedst på Nettet måler kvaliteten af de offentlige netsteder ved hjælp af betydeligt flere indikatorer og er dermed mere finmasket end vores undersøgelse. Deres kvalitetsmåling foretages dels af institutionen selv, dels af IT-og Telestyrelsen samt af brugerne. Nærværende undersøgelse er heller ikke en konkurrent til andre danske eller internationale målinger, såsom Digitaliseringsprisen eller målinger fra FN og OECD.

Pointtildelingen er givet ud fra en *generel vurdering af hjemmesiderne*. Til at guide denne vurdering er der anvendt de 16 kriterier opstillet på side 7 i denne rapport. Anvendelsen af de 16 kriterier rummer selvsagt udfordringen med, at vægte de enkelte elementer på hjemmesiden. Vi har ikke lavet en snæver vurdering af *hjemmesidernes design, layout og/ eller useability test*. Der henvises til forskere indenfor Human Computer Interaction for sådanne tests.

Der er *ikke foretaget interviews med styrelserne eller de faktiske brugere*. *Faktiske brugere* i faktiske brugssituationer af hjemmesiderne er heller ikke konsulteret. Man kan således godt forestille sig, at de hjemmesider der vurderes til at være i den laveste gruppe i vores undersøgelse, i brugerevalueringundersøgelser vurderes betydeligt bedre.

Kategoriseringen har også den begrænsning, at den kan have en bias til fordel for de institutioner der laver *positiv regulering*. Styrelser der eksempelvis fordeler tilskud kan tænkes at have helt andre vilkår for

relevansen og presset på at lave en digitalisering af arbejdsgangene og interface til slutbrugerne, end eksempelvis styrelser med et generelt informationsformål.

Der er i nærværende undersøgelse en antagelse om *ens digitalt brugerniveau samt ens behov for digital integration* blandt de undersøgte institutioners hjemmesider. Det er selvsagt en antagelse, der kan give anledning til væsentlige forbehold ved sammenligninger mellem styrelser, der retter sig til professionelle brugere og styrelser, der retter sig til et mere bredt udsnit af befolkningen. Det kunne eksempelvis antages, at fagprofessionelle er mere digitaliseret end det gennemsnitlige udsnit af befolkningen.

Endelig har vi i undersøgelsen ikke belyst om institutioner, der har været genstand for *øget opgaveudvidelse og / eller flere brugere adskiller sig i it-modenhed*. Det kan eksempelvis argumenteres, at styrelser der er pålagt en række nye opgaveområder, men med uændret ressourcetilførsel kan have anvendt digitalisering som et centralt redskab til at optimere de bagvedliggende arbejdsprocesser og derved kunne opretholde lave sagsbehandlingstider.

Der kan i forlængelse af dette argument indvendes, at digitaliseringen af de bagvedliggende arbejdsprocesser er en forudsætning og en mere effektiv metode til at fremme brugerbetjeningen. Nærværende undersøgelse har ikke undersøgt denne dimension, men alene fokuseret på kortlægningen af synligheden af den digitale brugerbetjening via internettet.

7. Om forfatteren til denne rapport

Undersøgelsen er foretaget af Professor Kim Viborg Andersen (KVA), Institut for Informatik ved Copenhagen Business School (CBS). KVA har været gæsteforsker ved University of California (Center for Research on Information Technology and Organizations) i USA, Tokyo University i Japan, Örebro Universitet i Sverige samt Deakin Universitet i Australien. KVA har været medlem af RAND-tænketank, leder af flere EU-projekter og dansk-støttede forskningsprojekter.

KVA leder et forskningsnetværk med danske og udenlandske forskere om e-

deltagelse (<http://www.demo-net.org>) og er tidligere studieleder for e-handelslinien ved IT Universitetet i København (1999-2002).

KVA har publiceret i en række tidsskrifter såsom Government Information Quarterly, International Journal of Public Administration, European Journal of Information Systems, Scandinavian Journal of Information Systems, Social Science Computer Review og Information Society. KVA har udgivet 18 bøger, bl.a. *Economic modeling in the public sector* (IOS Press, 1995), "EDI in the public sector" (Kluwer, 1997), *Multidisciplinary approaches to e-business* (Kluwer, 2002), *E-government – Process Rebuilding Using IT* (Kluwer, 2004) og *The Past and Future of Information Systems* (Butterworth-Heinemann, 2004).