

Vision for borgernes adgang til egne data

Samfundet er midt i en kraftig digitalisering, hvor relationer, der før blev håndteret i fysiske møder og via analoge kanaler, nu foregår i IT-systemer og digitale kanaler. Med de forudgående fælles digitaliseringsstrategier er der skabt et fundament for, at meget af borgernes og virksomhedernes kommunikation med det offentlige sker digitalt.

Men samtidig er udviklingen præget af, at

- mængden af data, der genereres af virksomheder, borgere og myndigheder er stor og eksponentielt stigende,
- hastigheden, hvormed data kan lagres og analyseres er stigende
- der er et stigende antal datakilder, som er tilgængelige.

En af konsekvenserne af dette er, at det blevet muligt for bl.a. virksomheder at etablere en forretningsudvikling, der er datadreven og som er med til at sætte nye standarder og give nye muligheder i de digitale tilbud.

En tendens, som også ligger i tiden, er den øgede fokus på "My data", hvor den enkelte borger/forbruger vil tage ejerskab til egne data og sættes i centrum for opbevaringen og brugen af egne data.

Herværende vision for borgernes adgang til egne data skal betragtes som et naturligt skridt i den retning af at sætte borgerne i centrum for egne data. Og kommunerne ser samtidig et stort potentiale for at gøre borgerne mere handlekraftige gennem at give dem adgang til deres egne data.

En fælles vision for kommunernes arbejde med at skabe adgang til data

Nogle myndigheder - særligt på sundheds- og skatteområdet - er allerede gået langt ift. at stille personlige data til rådighed for borgeren, I det kommunale landskab dukker der også flere og flere eksempler op på projekter, der har til formål at give borgerne adgang til egne data. Samlet set vil disse tidstypiske udviklinger og bevægelser over tid præge forventningerne hos borgerne til det offentlige, herunder kommunernes, evne til at give borgerne adgang til egne data.

I den seneste fælles kommunale digitaliseringsstrategi 2016-2020 er der fokus på, at kommunerne i fremtidens digitalisering skal evne at motivere og involvere borgere og virksomheder. Digitaliseringen skal bl.a. styrke oplevelsen af nærhed og indflydelse på egen livssituation. Ved grundlæggende at forandre, hvordan borgerne kan tilgå sager, personlige data og metadata vil borgerne kunne få en større grad af handlerum og tryghed i deres interaktion med kommunerne.

Via skridt som etablering af KOMBIT, monopolbruddet og udviklingen af den fælleskommunale referencearkitektur, er der skabt et solidt fundament for en fælleskommunal udvikling.

Men der er stor forskel på, hvor langt kommunerne er fra at indfri potentialet ved at give borgerne adgang til egne data og dermed skabe handlerum og tryghed på de forskellige

fagområder. På nogle fagområder kan kommunerne basere adgangen til egne data på kommunernes fælles it-arkitektur og principper – eller hvor de obligatoriske selvbetjeningsløsninger i forvejen giver borgerne adgang til fagområdets data. Men på andre fagområder kræver det en strategisk satsning, pilotprojekter og inddragelse af borgerne for at afprøve helt nye måder at skabe service og sagsbehandling på. Og endnu andre fagområder kræver det en juridisk og teknisk afklaring af, hvordan adgangen til data kan åbnes hensigtsmæssigt.

Udarbejdelsen af en fælleskommunal vision for arbejdet med at give borgerne adgang til egne data vil bidrage til at sikre en fælles og koordineret retning for udviklingen, samtidig med at der tages hensyn til allerede opnåede eller planlagte fælleskommunale resultater.

Fremtidens borgere forventer, at kommunerne bruger de digitale og teknologiske muligheder

Teknologi og data kan allerede i dag bruges til forudse en række af borgernes behov før de måske selv ved det. Og borgerne vil i stigende grad forvente en sømløs brugeroplevelse mellem den offentlige sektors mange systemer, teknologiske platforme og borgernes egne medier.

Ligesom borgernes forventninger vil ændre sig over tid så vil de teknologiske muligheder også gøre det. Om 5 år er det ikke utænkeligt, at maskiner kan koble data sammen på tværs af kommunale, tværkommunale, tværoffentlige og offentligt-private systemer indenfor lovens rammer. Det er heller ikke udelukket, at robotteknologi via kunstig intelligens kan sagsbehandle og føre dialog med borgere, forstå borgeres forespørgsler og reagere og kommunikere hensigtsmæssigt derefter.

Det er i dette landskab, at borgerne forventer at være i centrum for kommunernes tilbud, serviceydelser og sagsbehandling.

Vision for borgernes adgang til egne data

Kommunernes vision for borgernes adgang til egne data lyder således:

Borgernes adgang til egne data skal give borgerne handlerum og tryghed

Handlerum og Tryghed

Adgangen til egne data skal give borgeren handlerum og gøre borgerne trygge i deres interaktion med kommunen.

Med handlerum mener vi, at borgerne får det fornødne overblik, således at de, om nødvendigt, kan handle på baggrund af de data, som kommunerne har registreret om dem. Borgerne skal kunne bruge data til at handle i de igangværende sager, de er involveret i. Og borgerne skal opleve at adgangen til data gør interaktionen med kommunen så effektiv og hensigtsmæssig som muligt.

For at borgerne udnytter handlerummet, kræver det, at de føler sig trygge. Med tryghed mener vi, at borgerne, via overblikket over egne data har tillid til, at kommunens oplysninger belyser

borgernes sager og henvendelser ordentligt og tilstrækkeligt, så de kan indgå i en korrekt sagsbehandling.

Et billede på fremtiden: Mød borgeren Thomas i 2022

For at give et billede på, hvordan borgerne kan opleve den digitale interaktion med kommunerne i fremtiden og hvordan de kan få adgang til egne data har vi nedenfor beskrevet borgeren Thomas' oplevelser som de kunne se ud i 2022.

Thomas er dårligt gående efter et længere sygdomsforløb. Derfor skal han nu søge om tilskud til befordring (f.eks. taxa eller trehjulet cykel) fra kommunen. Han går ind på sin borgerprofil på nettet hvor han bl.a. kan få adgang til at se sin journal fra sygehuset og hvad han får udbetalt fra kommunen i kontanthjælp. Han kan nemt starte sin ansøgning om hjælp til befordring til kommunen og vedhæfte sygejournalen fra hospitalet til ansøgningen. Thomas har ikke været inde på sin borgerprofil på nettet i et par måneder, men han synes det er rart, at han ved præcis hvor han skal gå hen, når han vil se de oplysninger, som både kommunen, sygehuset og andre myndigheder har om ham.

På grund af sygdommen mistede Thomas sit arbejde for et lille års tid siden. Derfor er det blevet lidt for dyrt for Thomas at bo i sin lejlighed, og han har i et stykke tid overvejet at leje et værelse ud. Senere samme aften logger Thomas derfor ind på kommunens selvbetjeningsløsning der kan beregne og undersøge hvordan hans kontanthjælp, befordringstilskud og boligstøtte eventuelt vil blive påvirket af en lejeindtægt. Få, hurtige indtastninger giver Thomas et overblik over hvor og hvordan hans økonomi påvirkes af lejeindtægten og systemet hjælper ham også med gode råd til, hvad hans næste skridt kan være. Thomas vil gerne gøre mange ting selv, men han synes også det er lidt svært at finde hoved og hale i det hele. Derfor er det rart at blive hjulpet på vej.

Thomas vil også gerne have et mere intensivt genoptræningsforløb, så han igen kan gå tur med hunden. Derfor har han for nylig overført oplysninger fra sin autoritative og personlige Sundhedsapp på telefonen til kommunens system, så de kan blive koblet med de oplysninger, som hans læge og fysioterapeut har registreret om ham. Han håber, at de ekstra oplysninger kan gøre, at kommunen kan støtte ham med en bedre tilpasset behandling. Thomas' læge har også hjulpet ham med at lægge en plan for kosten, da han har taget på i forbindelse med sit sygdomsforløb og overvægten gør det sværere for ham at blive rask. Derfor har han også hevet en digital udgave af kostplanen ud og overført den til sit foretrukne digitale supermarked sammen med et overblik over hans månedlige rådighedsbeløb til mad. På den baggrund foreslår supermarkedets indkøbsfunktion ham færdige indkøbslister, der lever op til målene i kostplanen, men som samtidig holder sig indenfor Thomas' budget.

Under sygdomsforløbet har Thomas også haft brug for en advokat fordi han har været i tvivl om han får den rette hjælp og ydelser fra kommunen. Thomas har givet advokaten fuldmagt, så han kan tilgå Thomas' sager og oplysninger i kommunens systemer. Det var lidt grænseoverskridende for Thomas at give andre adgang, så inden da ville Thomas gerne selv forstå, hvad der egentlig stod i hans egne sagsakter. Det var en alt for stor opgave at skulle læse de mange siders referater og notater igennem, så Thomas bad om, at kommunens digitale hjælpeværktøj udformede et kort resumé af de mange sider i hans sag. Så blev det hele lidt lettere. I forbindelse med sygdomsforløbet har Thomas også godkendt, at hans oplysninger bliver sendt direkte mellem sygehuset og jobcenteret så de kan kommunikere med advokaten om sagens detaljer.

Selvom Thomas har givet adgang til sine data og nogle af sine private digitale tjenester til sin advokat og har givet kommunen og sygehuset lov til at udveksle oplysninger, så er det vigtigt for ham at kunne fjerne adgangen igen, hvis han fortryder eller det ikke længere er relevant. Trods det er det også muligt at give hans familie adgang, har han fravalgt det. De skal ikke opleve ham som mere syg, end dét, de i forvejen ser. Thomas synes generelt, at oplysninger fra sygehuset er et sårbart område, så det er udelukkende i det nuværende sygdomsforløb han ønsker at åbne op for tilgangen, så derfor har han angivet at når sagen lukkes, så skal der også lukkes for advokatens adgang.

Tre principper for kommunernes arbejde fremadrettet

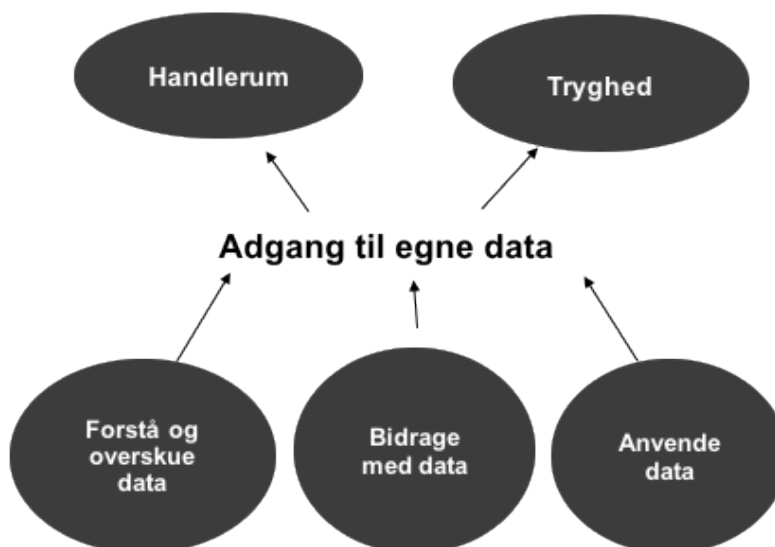
For at borgerne kan handle og opleve tryghed omkring deres interaktion med kommunerne, f.eks. som Thomas oplever det i historien ovenfor, så kræver det, at borgerne også kan bruge adgangen til egne data i praksis. For at komme tættere på hvordan det kan foregå i praksis operationaliseres visionen i tre bærende principper, der hjælper med at sætte retningen for

Borgerne skal kunne *forstå og overskue* samt kunne *bidrage med og anvende* egne data

kommunernes konkrete arbejde, der efterfølgende skal udmøntes i en handlingsplan.

Samlet set kan visionen og de tre principper beskrives i nedenstående model:

Vision: Borgernes adgang til egne data skal give dem handlerum og tryghed



Tre principper for kommunernes arbejde

Borgerne skal kunne *forstå og overskue* samt kunne *bidrage med og anvende* egne data

Princip 1: Borgerne skal kunne *forstå og overskue* egne data

Borgerne har allerede i dag adgang til en række egne data, f.eks. via kommunernes hjemmesider og Borger.dk. Men kommunerne vil arbejde for, at data i fremtiden kan gøres tilgængeligt uafhængigt af den konkrete platform, således at borgerne kan få adgang til data, hvor det giver mening for borgeren. Borgernes egne data skal præsenteres, så borgerne kan forstå data, forstå hvad data betyder for dem og forstå, hvordan de kan handle på dem.

Borgerne skal opleve de digitale services som personlige og integrerede, og tilgangen til og brugen af data skal i høj grad tilpasses borgernes aktuelle livssituation og behov.

Borgerne skal også kunne se oplysninger om hvor, hvordan og hvornår data bruges af myndighederne. Borgerne skal f.eks. kunne se, hvilke data, der ligger bag en afgørelse, henvendelse eller servicetilbud fra deres kommune. Det betyder, at kommunerne gennem adgangen til egne data skaber en gennemsigtighed overfor borgerne.

Det betyder i praksis, at kommunerne altid skal medtage hensynet til om borgerne kan forstå og overskue data i udviklingen af IT og i den daglige sagsbehandling, så der ikke kun fokuseres på kommunens brug af borgernes data – men også på borgernes egen adgang til og forståelse af data.

For at kommunerne kan leve op til princippet om, at borgerne skal kunne forstå og overskue egne data, så kræver det følgende:

1) Adgang til egne data fra de fælleskommunale løsninger og lokale fagsystemer.

Kommunerne benytter en lang række fagsystemer til at håndtere borgernes sager. Nogle fagsystemer er allerede udviklet, så data fra borgernes sag kan deles med borgerne, mens andre systemer ikke er forberedt til adgangen. Data skal gradvis gøres tilgængelige fra disse systemer i den rækkefølge, systemerne moderniseres og de tilsvarende borgerrettede sags- og begrebsmodel udvikles.

Kommunerne har med monopolbrud og etableringen af KOMBIT taget et stærkt skridt mod at få fuld kontrol over, hvordan data samles og lagres på en række forvaltningsområder. For eksempel har arbejdet med støttesystemerne og andre KOMBIT-løsninger skabt en fælles model for, hvordan data kan samles og præsenteres ensartet på tværs af kommunerne. Denne fælleskommunale infrastruktur bør udnyttes og om nødvendigt udvides til at understøtte adgangen til egne data. Fælles systemer og fælles principper på tværs af kommunerne er et stærkt fundament for en ensartet deling af data med borgerne. Det fælles datagrundlag skal løbende udvides via centrale initiativer og løsninger.

2) Brugervenlige og overskuelige brugergrænseflader. Det kan være komplekst for brugerne at overskue og forstå de data, som kommunerne giver adgang til. Internt sprogbrug, komplekse sagsgange og store mængder information kan skabe en uoverskuelig brugergrænseflade for borgerne. Derfor er det afgørende, at kommunerne tager ansvar for at udvikle borgervendte brugergrænseflader, der er overskuelige og forståelige for borgerne. Kommunerne skal også arbejde organisatorisk med tilretning af sprogbrug og sagsindhold i forbindelse med den daglige sagsbehandling.

3) Tværoffentligt samarbejde om adgang til egne data. Borgerne efterspørger et sted, hvor de, når det er relevant samlet kan tilgå deres data på tværs af myndigheder. Derfor skal kommunerne arbejde for, at borgernes data fra kommunale løsninger kan præsenteres sammen med andre myndigheders data på en eller flere relevante brugergrænseflader – f.eks. kommunens hjemmeside, borger.dk, sundhed.dk eller andre relevante digitale løsninger.

4) Fælles erfaringskabelse og etablering af god praksis. Flere kommuner har allerede i dag konkrete erfaringer og eksempler på, hvordan borgerne kan få adgang til egne data. For at skabe et niveau i de kommunale løsninger, som imødekommer kravet om, at borgerne skal kunne forstå data og deres sammenhæng, skal der etableres eksempler på god praksis, der kan deles mellem kommunerne og tages udgangspunkt i, når udviklingen af nye borgervendte løsninger igangsættes. Og i takt med at erfaringerne udvides, skal denne vidensbase opdateres og deles på tværs af den kommunerne.

Princip 2: Borgerne skal kunne bidrage med egne data

Borgerne skal ikke blot være passive modtagere af data, men og have mulighed for at være aktive bidragsydere. Borgerne skal kunne tilføje deres egne data til digitale services, så der opstår et mere fuldstændigt og korrekt billede af borgerne – både til deres og kommunernes fordel. Borgerne skal hertil kunne gøre opmærksom på og rette eventuelle forkerte eller ukomplette data. For at kommunerne kan leve op til princippet om, at borgerne skal kunne bidrage med egne data, så kræver det følgende:

1) Mulighed for at bidrage med egne data. I udviklingen af fælleskommunale platforme og nye fagsystemer skal det, hvor det er relevant, tænkes ind i udviklingen af løsningerne, at borgerne selv skal kunne berige og bidrage med data.

2) Tilføje egne datakilder. Hvis borgerne ønsker det, skal de både kunne give kommunerne adgang til data fra andre offentlige myndigheder, men også tilføje data fra private serviceudbydere og tjenester, som f.eks. sundhedsdata fra mobiltelefoner eller økonomiske data fra private bankkonti, som kan tilføjes til en sag eller kommunal service.

Princip 3: Borgerne skal kunne anvende egne data

Borgerne skal have størst muligt ejerskab over egne data. Borgerne skal frit kunne vælge at dele egne data med andre – familiemedlemmer, rådgivere, private tjenester og andre eksterne databehandlere – enten ved at trække data ud af kommunernes systemer og dele med andre, eller ved at give andre fuldmagt/samtykke til at se data fra kommunens systemer.

Kommunerne vil arbejde for, at borgerne i fremtiden i langt højere grad kan hente egne data fra et kommunalt system til en ekstern service, der hjælper med at forstå data og rådgive borgerne. For at kommunerne kan leve op til princippet om, at borgerne skal kunne anvende egne data, så kræver det følgende:

1) Fælles model for tildeling af fuldmagter og samtykke. Kommunerne skal sammen med de offentlige sektor etablere en fælles model for, hvordan borgerne kan dele data samtidig med at de kan opretholde fuld kontrol over deres data.

2) Adgang til data fra eksterne services. Kommunerne skal skabe løsninger, hvor borgerne selv kan lade eksterne services få adgang til deres data fra offentlige services. Det kan være en ekstern beregningsservice, det kan være banken, der får adgang til boligdata via en system-system-løsning, eller det kan være helt andre koncepter, som private aktører udvikler.

3) Juridisk afklaring. Det skal afklares om der er behov for justering af de juridiske rammer i forbindelse med borgernes muligheder for at kunne få adgang til og anvende egne data. Muligheden for deling af data med andre skal også belyses juridisk. Dette skal ske fællesoffentligt, da det skal kunne gælde i hele den offentlige sektor.

Elementer til en handlingsplan

Følgende forslag til elementer i en handlingsplan for styrkelse af borgerens adgang til egne data er opdelt i tre hovedområder, der tilsammen understøtter adgangen til egne data og visionen – og som fokuserer på de indledende handlinger, der kan understøtte en samlet strategisk udvikling.

Hovedvejen – adgang til sagsdata, procesdata og ydelser gennem de løsninger, der udarbejdes i regi af KOMBIT på vegne af alle kommuner. Kommunerne har de seneste år investeret massivt i monopolbrud og udvikling af en fælleskommunal infrastruktur gennem KOMBIT. Derfor er det oplagt at benytte denne infrastruktur til at skabe en ensartet borgerrettet adgang til fagløsninger og kommunernes borgerdata.

- 1.1. Udvikling af borgerrettet sags- og begrebsmodel, således at begrebsmodellen understøtter borgernes forståelse af egne data
- 1.2. Oversættelse af fælleskommunale begrebsapparater og klassifikationer til borgerrettet sprog, således at klassifikationen bliver meningssskabende for borgere
- 1.3. Design og udvikling af en fælleskommunal / fællesoffentlig samtykkekomponent, som er forudsætningen for borgerens kontrol over kommunernes adgang til borgerens data på de områder, som kræver borgerens samtykke.
- 1.4. Design og udvikling af borgerrettet API- og webbrugergrænseflade til den fælleskommunale infrastruktur og øvrige systemer i monopolbruddet, således at borgere selv kan hente egne data. Det forudsætter udviklingsprocesser, hvor brugerne involveres i løbende test og validering af de brugergrænseflader hvor data præsenteres, jf. KL's principper for servicedesign.
- 1.5. Det skal muliggøre at kommuner, eksterne services og fællesoffentlige løsninger kan hente data herfra på en struktureret måde - med fuldmagt fra borgerne. Dette indebærer ny anvendelse af og nye krav til den fællesoffentlige fuldmagtsløsning.
- 1.6. Videreudvikling af den fælleskommunale og fællesoffentlige rammearkitektur og infrastruktur, således at disse opdateres med perspektiverne for adgang til egne data.

2. Brobygning til fremtiden - Kortlægning af data og systemer fordelt på fagområder

De 98 kommuner har vidt forskellig digitaliseringsgrad og benytter en bred portefølje af systemer til sagsbehandling – og opbevaring af borgerdata. Nogle områder og systemer er velstrukturerede, mens andre endnu er umodne ift. digitalisering. Derfor skal der etableres et samlet overblik og beslutningsgrundlag for, hvilken rækkefølge udviklingen skal tages i.

- 2.1. I regi af KL skal der foretages en afdækning af, hvilken modenhed fagsystemer og fagområder har, i forhold til at skabe adgang til egne data. bl.a. gennem målrettet analyse af kommunernes selvbetjeningsløsninger (obligatoriske som frivillige).
- 2.2. På baggrund af afdækningen og udviklingen af den borgerrettede sags- og begrebsmodel skal kommunerne foretage en markedsdialog og prioritering af, hvilke systemer og områder, der skal skabes adgang til – og i hvilken rækkefølge.
- 2.3 Afklaring af principper for logning af databrug, fuldmagter og adgang til historiske data, således at kommunerne får fælles principper og god praksis for udviklingen.

3. Rakterne: Pilotprojekter i foregangskommunerne.

En række kommuner er allerede ved at udvikle løsninger til borgernes adgang til egne data og indhenter allerede nu erfaringer med muligheder og udfordringer ved at give adgang. Derfor er det oplagt at støtte disse foregangskommuner således at erfaringerne kan indsamles og løftes op i fælles løsninger.

- 3.1. Indsamling og evaluering af erfaringer fra de kommuner, der allerede har udviklet løsninger til borgernes adgang til egne data og efterfølgende formidling f.eks. via KOMBITs videncenter af resultater sammen med en anbefaling til initiativer, som kan sættes i værk både fælleskommunalt og i de enkelte kommuner.
- 3.2. Etableringen af et "sandkasse-miljø" og arbejdsgruppe med deltagelse af KOMBIT og udvalgte spydspidskommuner, hvor kommunerne i fællesskab kan udvikle og afprøve eksempler på løsninger – med fokus på agil konceptudvikling og borgerinddragelse i løsningen.