



Høringsuttalelse fra Bouvet

EUs nye regler om universell utforming av IKT

Dato:
06.09.2019

Versjon:

Ansvarlig:
Torbjørn Helland Solhaug

Medforfattere:
Trude Hole
Eivind Lund
Lena Drevsjø
Nina Kristin Langseth
Adam Nuridov

bouvet

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Sysselsetting og samfunnsøkonomi	3
3	Reduserte kostnader	5
4	Tilbakemeldinger fra publikum	6
5	Kravomfang vs kompetanseheving	6
6	Tidsfrist	7
7	Rapportering	8
8	Oppsummering	9

1 Sammendrag

Det er naturlig og nødvendig at lovverket for et såpass ferskt juridisk område som universell utforming er i jevnlig utvikling. Med tanke på teknologisk utvikling og samfunnstrender, der stadig flere tjenester blir digitale, både privat og profesjonelt, er det også høyst relevant å stille høyere krav til et bredere spekter av digitale løsninger.

Bouvet støtter derfor forsterkingen av lovverket for universell utforming av IKT. I en ideell verden mener vi det ville vært ønskelig å bruke modell 2 som utgangspunkt, dels av hensyn til brukerne og dels av hensyn til administrasjonen av lovverket. Likevel ser vi at det på dette tidspunktet er fornuftig å legge seg på modell 2b.

Når det gjelder tidsfrister, vurderer vi det som fornuftig å holde på fristen 1.1.2021 for de løsningene som allerede er omfattet av lovverket. For løsninger som tidligere ikke har hatt krav til universell utforming, altså intranett og ekstranett, savner vi derimot en konkret siste frist for å møte kravene.

Et viktig premiss for at lovverket for universell utforming av IKT skal oppleves å gi rettigheter til brukerne, er at prosessen for å legge inn klagesaker hos Diskrimineringsnemnda dels må bli bedre kjent, og dels faktisk må være universelt utformet. Det er et paradoks at dette ikke har vært på plass – store brukergrupper er faktisk utestengt fra å levere klagesak gjennom Diskrimineringsnemndas digitale klageskjema.

2 Sysselsetting og samfunnsøkonomi

Bouvet er opptatt av god samfunnsutvikling på alle arenaer. Vi har FNs bærekraftsmål som ledestjerne, og blant disse finner vi anstendig arbeid og mindre ulikhet. Universell utforming av det digitale arbeidsmiljøet er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Den foreslåtte utvidelsen av lovverket for universell utforming innebærer et første inngrep i det digitale arbeidsmiljøet, noe som er viktig for en stor gruppe av Norges borgere.

Norge er generelt i underskudd på arbeidskraft; per i dag er det omtrent dobbelt så mange arbeidsinnvandrere i Norge som det er registrerte arbeidsledige^{1,2}. I de senere årene ser vi derimot at arbeidsinnvandringen nesten har stoppet helt opp³. Samtidig står mange borgere utenfor

¹ Over 200 000 arbeidsinnvandrere i Norge, Forskning.no:

<https://forskning.no/samfunnskunnskap-samfunnsgeografi-innvandring/over-200-000-arbeidsinnvandrere-i-norge/321274>

² Arbeidskraftundersøkelsen (Statistisk Sentralbyrå - SSB): <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku>

³ «Er epoken med massiv arbeidsinnvandring over for godt?», artikkel i Aftenposten basert på tall fra SSB:

<https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/e8yzp4/Er-epoken-med-massiv-arbeidsinnvandring-over-for-godt>

arbeidsmarkedet mot sine egne ønsker; ifølge Arbeidskraftundersøkelsen til Statistisk Sentralbyrå (SSB)⁴ er det omtrent 85 000 borgere med nedsatt funksjonsevne som ufrivillig står utenfor arbeidsmarkedet. Et forsiktig anslag på de samfunnsøkonomiske kostnadene av ufrivillig arbeidsledighet er omtrent 24 milliarder norske kroner per år, se utregning i tabell 1 under. I tillegg kommer antatte merutgifter til helse som følge av redusert livskvalitet når man står utenfor arbeidsmarkedet⁵.

Tabell 1: Forsiktig anslått samfunnskostnad for borgere ufrivillig utenfor arbeidsmarkedet

Navn	Beregning	Kostnad
Minste uføretrygd	$2.28^6 \times 99\,858$ (1G) ⁷	227 676
Tapte skatteinntekter	Beregnet ⁸ fra medianinntekt for aleneboende 30-44 år på 284 000 (mot 431 000 for hele befolkningen) ⁹	54 114
Sum per år	$281\,790 \times 85\,000$	23 952 150 000

Undersøkelsen Digitale hindre for økt sysselsetting¹⁰ viste tydelige tegn på at manglende digital universell utforming er en vesentlig årsak til den ufrivillige arbeidsledigheten, hele veien fra rekrutteringsplattformer via selve rekrutteringsprosessen, derunder digitale verktøy for personlighets- og evnetest, til det digitale arbeidsmiljøet. Besvarelser på spørreundersøkelser og intervjuer fortalte om at enkelte hadde mistet jobben sin fordi de grunnet manglende universell utforming var ute av stand til å gjøre sine oppgaver i det digitale arbeidsmiljøet, enten fra de begynte eller etter senere digitaliseringsprosess på arbeidsplassen.

Når vi nå gjør det første innhogg i det digitale arbeidsmiljøet gjennom å inkludere intranett og ekstranett i lovverket, er det ut fra ovennevnte bakteppe svært naturlig å tenke lengre, og at også andre deler av det digitale arbeidsmiljøet blir inkludert ved senere revisjoner av lovverket. Dette handler blant annet om at det er stadig færre av sluttbrukerens digitale kontaktflater med jobbfunksjoner som er i form av installert programvare på desktop; det meste flyttes ut i skyen og frontes av web-applikasjoner og/eller mobilapper. Ser vi på internasjonale aktører, har blant

⁴ Funksjonshemmede, Arbeidskraftundersøkelsen (Statistisk Sentralbyrå):

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu/aar>

⁵ Utvalgsforslag om sosial investering i Norden:

https://www.norden.org/sites/default/files/session_documents/85174355A_1591.pdf/A_1591.pdf

⁶ Beregning av uføretrygd (NAV):

<https://www.nav.no/no/Person/Pensjon/Relatert+informasjon/beregning-av-uf%C3%B8retrygd>

⁷ Grunnbeløpet i folketrygden (NAV):

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden>

⁸ Skattekalkulator (Skatteetaten): <https://skattekalkulator.app.skatteetaten.no/#/>

⁹ Medianinntekt (Statistisk sentralbyrå):

<https://www.ssb.no/97014/median-inntekt-etter-skatt-etter-fylke-og-husholdningstype.kroner>

¹⁰ Implement Consulting og Funka på vegne av Bufdir, 2016.

https://www.bufdir.no/globalassets/global/Digitale_hindre_for_sysselsetting_2016.pdf

andre YouTube, Microsoft og Google jobbet aktivt med å heve grunnkvaliteten på sine produkter, det samme gjelder flere etablerte komponentbibliotek og applikasjonsrammeverk. EU-direktivet om tilgjengelighet i nettsider og mobilapper vil være en viktig faktor for å fortsatt ha fokus på universell utforming hos slike aktører, og vi forventer å se en jevnlig forbedring også i fremtiden.

3 Reduserte kostnader

Digitale løsninger som alle kan bruke, og som er lett å bruke, reduserer behovet for opplæring og brukerstøtte, og øker kvaliteten på datafangsten. Dette innebærer reduserte kostnader for virksomheten og økt trivsel for brukeren. Dette gjelder både interne og eksterne løsninger, og har også et samfunnsøkonomisk element.

Et konkret eksempel fra eksterne løsninger er løsningen for barnehagesøknad som Oslo kommune benytter, som rett nok ikke er perfekt, men likevel vesentlig bedre enn hva tilfellet var for 7 år siden.

I daværende løsning brukte én av høringssvarets forfattere først en halvtime på å finne riktig skjema for å søke om plass, grunnet svak informasjonsstruktur og lite relevante søketreff. Deretter brukte hen ytterligere en halvtime på å fylle ut søknaden, fordi masse personlige detaljer om hver av de tre involverte måtte fylles ut manuelt – inkludert fødselsnummer, som innebar å hente frem passene fra safen. Det var heller ikke fullverdig validering av informasjonen i grensesnittet, slik at det etter høy sannsynlighet var feil som måtte kontrolleres manuelt av saksbehandlerne, som selvsagt er tid- og kostnadskrevende.

I den nye løsningen er informasjonsstrukturen vesentlig bedre, og brukeren logger inn med MinID med full kobling til Folkeregisteret. Det som tidligere tok én time, tar nå fem minutter, og med tanke på antallet søknader per år bare i Oslo er det totalt sett et vesentlig antall innsparte årsverk som foreldre kan benytte til tid med familien, betalt eller frivillig arbeid. For borgere med nedsatt motorisk funksjonsevne kan forskjellen på den gamle og nye løsningen i praksis være forskjellen på å måtte få hjelp og å klare det selv.

Hvis vi sammenligner dette med ineffektive og dårlig strukturerte løsninger i det digitale arbeidsmiljøet, er det vesentlig arbeidskapasitet som kan frigjøres dersom vi har løsninger som alle kan bruke med letthet. Saksbehandlingssystemer som krever manuell input av alle personlige detaljer i stedet for å gjøre oppslag mot Folkeregisteret, digitalt arbeidsmiljø hvor samme informasjon må dyttes inn manuelt i flere systemer, manuelle prosesser som kunne vært håndtert automatisk – alt dette handler faktisk også om universell utforming, både grunnet nevnte aspekt med motoriske funksjonsnedsettelse og fordi kognitiv belastning er et vesentlig aspekt i hvordan vi håndterer det digitale arbeidsmiljøet.

4 Tilbakemeldinger fra publikum

Et av de nye elementene fra EU-direktivet er krav om en egen tilbakemeldingsfunksjon, slik at de besøkende kan rapportere feil og mangler på universell utforming. Dette vil potensielt skape bedre datagrunnlag for identifisering og prioritering i forvaltningen av løsningen, og er et gode for produkteiere som ikke skal undervurderes.

Mange løsninger har allerede en form for tilbakemeldingsfunksjon, som oftest med fokus på om brukeren fant ønsket innhold. Slike funksjoner burde lett kunne utvides til også å håndtere tilbakemeldinger knyttet til universell utforming.

Utfordringen er at slik denne funksjonen er beskrevet, er det bare den aktuelle virksomheten som får denne informasjonen. Dette kan innebære et stort tap av relevante data for å gjøre mer fokusert tilsynsarbeid fra Difi sin side. Her kan det kanskje være aktuelt å se på muligheten for å standardisere en slik tilbakemeldingsfunksjon, og samtidig inkludere at det sendes en kopi av tilbakemeldingen til Difi, som kan danne grunnlag for bedre beslutningsgrunnlag rundt hvem som skal bli omfattet av tilsyn.

5 Kravomfang vs kompetanseheving

Som leverandør av digitale løsninger opplever Bouvet det helt naturlig at et større spekter av løsninger nå blir omfattet av lovverket, ettersom det så lenge vi snakker om nyutvikling er selve kompetansehevingen som er den største kostnaden. Daværende *Senior Communications Manager on Accessibility – Microsoft*, Daniel Hubbell, sa i sitt foredrag på Funkas Tilgjengelighetsdager i 2012 at kostnadene til universell utforming bare tar 2% av budsjettet ved utvikling av digitale løsninger dersom kompetansen var på plass, og den blir brukt riktig. Dette er muligens satt litt på spissen, men etter vår erfaring er likevel en vesentlig del av dette omfanget ikke selve utførelsen, men den noe utvidete kvalitetskontrollen som blir nødvendig for å sikre at lovkravene faktisk blir oppfylt.

Selv om mange i bransjen nok har et stykke igjen for å levere konsekvent på høyt nivå, oss selv inkludert, gir det mye mer mening at designere og utviklere bygger gode vaner gjennom alltid å levere mot kravene, enn at de skal veksle mellom å tilfredsstillte og ikke tilfredsstillte kravene. Dette er noe vi i Bouvet jobber aktivt med, blant annet ved å inkludere opplæring på universell utforming i vårt interne kompetanseprogram for både prosjektledere, designere og utviklere. Gjennom å levere konsekvent vil konsulentene ganske raskt få kravene inn i fingrene, og det vil etter hvert kanskje koste mer å gjøre vurderingen enn bare å levere på kravene.

Av samme grunn er det fornuftig at alle virksomheter skal forholde seg til de samme kravene. Da styres leverandører/produsenter av digitale løsninger og digitalt innhold til å levere konsekvent på kravene, uavhengig av hvem som er eier av løsning/innhold. Samtidig vil det være vesentlig enklere

for norske myndigheter å vedlikeholde én forskrift for universell utforming av IKT i stedet for å ha to. Med andre ord støtter vi i utgangspunktet modell 2 – dette går tilbake til at størsteparten av kostnaden er kompetanseheving, som leverandørene uansett må ta. Derimot anser vi det som fornuftig å legge trykket på de løsningene som påvirker et større antall brukere, og vi har forståelse for å basere seg på modell 2b i denne revisjonen av lovverket.

Vi vil likevel uttrykke en viss bekymring for risikoen for diskriminering denne modellen representerer, og dessuten for den administrative kosten med å vedlikeholde to separate grener i lovverket. Vi forventer derfor at det kommer flere revisjoner av lovverket, og at dette skillet på et tidspunkt i ikke altfor fjern fremtid blir fjernet.

6 Tidsfrist

For løsninger som allerede var omfattet av forskriften for universell utforming av IKT er fristen for å tilfredsstille de nye kravene foreslått å bli stående fast på 1.1.2021. Dette mener vi er en riktig vurdering, da det for disse løsningene allerede bør være pågående prosess for å tilfredsstille kravene, og det handler kun om å justere denne prosessen.

For de nye kategoriene av løsninger som nå blir omfattet av lovverket, altså intranett og ekstrasett, stiller det seg derimot annerledes – her er det ikke satt noen siste frist for å møte kravene. Dette skaper en åpenbar utfordring, gjennom at det ikke er alle intranett og ekstranett som blir like hyppig oppdatert. Vi vil derfor sterkt anbefale å innføre en konkret siste frist for å tilfredsstille kravene også for disse kategoriene av løsninger. Ettersom både virksomheter og leverandører har blitt godt kjent med kravene i den perioden forskriften for universell utforming av IKT har vært gjeldende, bør fristen være vesentlig kortere enn 7,5 år, som var tidsspennet fra den første forskriften kom på plass i 2013 til den gjeldende fristen for eksterne løsninger. Vårt forslag er 1.1.2023.

7 Rapportering

Så langt har det vært en marginal risiko for å bli bøtelagt dersom man ikke møter kravene, blant annet fordi antallet klager har vært på et lavt nivå¹¹, og Difi har hatt noe begrenset kapasitet på å gjennomføre tilsyn¹². Vi har derimot tro på at terskelen for å rapportere mangler vil bli betydelig lavere når det er snakk om egen arbeidsplass – her forventer vi at manglende universell utforming i vesentlig større grad oppleves som diskriminering, og dessuten er et hinder for inkluderende arbeidsliv. Disse faktorene forventer vi vil skape større motivasjon for å rapportere. I tillegg er det tenkelig at den enkelte vil kunne oppleve å ha større påvirkningskraft når det er snakk om virksomhetens egne løsninger, samtidig som det gjerne er snakk om løsninger som blir hyppig brukt av den enkelte, og mangler vil kunne ha stor påvirkning på arbeidshverdagen, sammenlignet med en ekstern webløsning man besøker kun et fåtall ganger.

Utfordringen per i dag er at ansvarsområdene oppleves som noe uklare. Tidligere var det det velkjente organet Likestillings- og diskrimineringsombudet som var klageinstans dersom borgere opplevde diskriminering. Fra 1. januar 2018 er dette flyttet over til det mindre kjente organet Diskrimineringsnemnda. Som del av kommunikasjonsarbeidet rundt ny forskrift bør det vurderes å løfte frem de riktige kanalene for henholdsvis veiledning og klagesak.

Men kanskje enda viktigere: det må være mulig å få levert klage til Diskrimineringsnemnda. Den elektroniske løsningen for å levere klage¹³ har helt grunnleggende mangler innen universell utforming, for eksempel ved at det i praksis er umulig å levere klagesak for brukere som navigerer med tastatur – det er ikke mulig å komme forbi det første steget med å gå til innlogging. Det er også andre vesentlige svakheter, blant annet at ugunstig oppsett av skjema og tilhørende validering gjør det unødvendig krevende for brukere med ulike former for kognitive vansker å fylle ut skjemaet korrekt.

For at lovverket skal ha noen praktisk effekt, er det helt essensielt at borgerne faktisk har tilgang til å legge inn klager på mangelfulle løsninger, men det er også nødvendig med høyere kapasitet hos Difi til å gjøre tilsyn på eget initiativ, og gjøre evalueringer og oppfølging av klagesaker som blir rapportert til Diskrimineringsnemnda.

¹¹ Tall fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, oppdaterte tall mottatt på forespørsel. <https://ldo.no/nyheter-og-fag/ldos-statistikk/klagesaker/>

¹² Difis tilsynsrapporter på universell utforming: <https://uu.difi.no/tilsyn/tilsynsrapporter>

¹³ Diskrimineringsnemndas skjema for klagesaker: <https://skjema.onacos.no/Diskrimineringsnemnda/Prod/skjema/DISK001/>

8 Oppsummering

Bouvet støtter at lovverket for universell utforming av IKT utvides. Vi forventer også at dette er lovverkets første, men ikke siste steg inn i det digitale arbeidsmiljøet. Våre spesialister på området har gjentatte ganger fått spørsmål om hvor grensen går mellom intranett og fagsystemer, og ved å inkludere hele det digitale arbeidsmiljøet en gang i fremtiden kan vi slippe denne diskusjonen, men ikke minst skaper vi muligheten til at alle får like muligheter i arbeidslivet.

Uansett hvordan arbeidet med lovverket ender opp, vil vi i Bouvet jobbe målrettet for å fortsette å heve kvaliteten på alle våre leveranser, inkludert interne løsninger, uavhengig av om kunden er omfattet av lovverket, og med oppmerksomhet også på viktige brukerbehov som ligger utenfor lovkravene.