

Kvalitet på nett frå 2007 til 2011

Ei eigenevaluering av Difi sitt arbeid med Kvalitet på nett

Rapport 2013:4
ISSN 1890-6583

Forord

Kvalitet på nett (KPN) er Difi sitt viktigaste verkemiddel i arbeidet med å auke kvaliteten på nettstader i offentleg sektor. Eit sentralt element i dette arbeidet er den årlege kvalitetsvurderinga av omlag 700 statlege og kommunale nettstader. Siktemålet er forutan å måle kvalitet, også å inspirere til målretta arbeid med kvalitetsheving i forvaltninga.

Tidleg i 2012 tok vi avgjerd om at vi dette året ikkje skulle gjennomføre kvalitetsvurderingar og kåringar etter same mønster som tidlegare. Det er fleire årsaker til dette. Forvaltninga og nettstadeigarane har gitt uttrykk for at det er behov for noko meir tid til å implementere kvalitetskriteria på nettstadene, enn syklusen i KPN hittil har opna for. Dette er det viktig for oss å lytte til. Vi vil difor legge om årshjulet for Kvalitet på nett, slik at nettstadene får meir tid til å følgje opp siste års kvalitetsvurdering og innarbeide endringar i kriteriata i god tid før neste års vurdering og kåring.

Ein annan viktig årsak til at vi ikkje har gjennomført kvalitetsvurderingar i 2012, er at vi ønskte å nytte mellomåret for KPN til å gjere ei eigenevaluering. Dette er også i samsvar med det statlege økonomiregelverket¹ som mellom anna slår fast at «*Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringar for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultatar innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.*»

Som tema for evalueringa vil vi sjå på utvikling i kvalitet på nettstader i offentleg sektor over tid, og samstundes gjere ei vurdering av i kva grad Kvalitet på nett har effekt og nytteverdi i eit slikt bilete. For oss har noko av det viktigaste i denne evalueringa vore å spørje brukarane av KPN, nettstadredaktørane, om deira vurdering av nytteverdien av Difi sitt arbeid. Evalueringa er også tenkt å gi viktige innspel til vidareutvikling av Kvalitet på nett.

Arbeidet er gjennomført i regi av Difi, Avdeling for digital forvaltning. Prosjektansvarleg er seksjonssjef Marit Lofnes Mellingen i Seksjon for digitaliseringsfakta. Prosjektet er leia av Brynhild Runa Sterri som og har stått for analyse og rapportskrivning. Ressursar frå Kvalitet på nett har bidrege med utforming av spørjeundersøking og faglege innspel til tolking av analyseresultat. Vi har også knytta til oss Egil Jacobsen, Aletheia kommunikasjon, for faglege bidrag og rapportskrivning, med særleg vekt på kapittel 3 og 7. Inger Tvenning, Produksjef i Intelytics AS, har bidrege med rettleiing i behandling av datamaterialet. Peter Bøgh, Avdeling for leiing og organsiering, har bidrege med kvalitetssikring av arbeidet samla sett.

Vi rettar ei stor takk til alle som har bidrege til evalueringa og set særleg stor pris på synspunkt og andre bidrag vi har fått gjennom spørjeundersøkinga blant brukarane av Kvalitet på nett.

Oslo, 13. mars 2013



Hans Christian Holte
direktør

¹ Reglement for økonomistyring i staten, § 16.

Innhald

Forord	1
Samandrag	3
1 Innleiing	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Føremål.....	6
2 Om utgreiinga	8
2.1 Problemstillingar og oppbygging av rapporten	8
2.2 Informasjonsgrunnlag og metode	8
2.2.1 Kvalitet på nett.....	9
2.2.2 Spørjeundersøking blant nettdaktørar i offentleg sektor	10
2.2.3 Informasjonskjelder og metode i samanheng	10
3 Kriterium for nettkvalitet i offentleg sektor	12
3.1 Kriteria som ligg til grunn for måling av kvalitet på offentlege nettstader	12
3.2 Endringar i kriteriesettet frå 2007 til 2011	13
3.2.1 Endringar i kriteria for tilgjengelegheit	14
3.2.2 Endringar i kriteria for brukartilpassing	14
3.2.3 Endringar i kriteria for nyttig innhald.....	14
4 Kvalitetsutvikling på nettstader i offentleg sektor	15
4.1 Utvikling i kvalitet på nettstader i statleg og kommunal sektor, 2007-2011	15
4.2 Kvalitet på områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald.....	18
5 Vurdering av Kvalitet på nett som verkemiddel	21
5.1 Kjennskap til Kvalitet på nett.....	21
5.2 Effekt og nytteverdi av KPN.....	22
5.3 Effekten av Kvalitet på nett – oppsummering.....	26
6 Kvalitet på nett i endring - Oppfølging av evalueringsarbeidet	27
6.1 Innspel til utvikling og revisjon av KPN.....	27
6.2 Informasjon og rettleiing innan universell utforming av IKT.....	29
Vedlegg 1 – Skjematisk oversikt over kriteria for KPN	31
Referansar	32

Samandrag

Eigenevalueringa vi i 2012 har gjennomført for Kvalitet på nett er dokumentert og summert opp i denne rapporten. Evalueringa skal gi oss oversikt over dei viktigaste utviklingstrekkane innan tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald på kommunale og statlege nettstader frå 2007 til 2011. Som supplement til analysen av datamaterialet som er samla inn gjennom dei årlege kvalitetsvurderingane, har vi også gjort ei spørjeundersøking blant nettredaktørar i offentleg sektor. Resultata frå spørjeundersøkinga er sett i samanheng med materialet frå Difi sine kvalitetsvurderingar. I dette samandraget vil vi presentere dei viktigaste konklusjonane frå arbeidet. Vi viser elles til kapittel 2 for gjennomgang av problemstillingar, informasjonsgrunnlag og metode.

I 2007 vurderte Difi 656 offentlege nettstader etter kriteriesettet for Kvalitet på nett. I 2011 vart 674 nettstader vurderte. Det overordna biletet er at majoriteten av offentlege nettstader har vesentleg høgare kvalitet i 2011 enn i 2007. Dette gjeld for alle tre områda som inngår i kvalitetsmålingane, men er mest markant på området nyttig innhald. I 2007 fekk vel 30 prosent av nettstadene 4, 5 eller 6 stjerner, medan nær 70 prosent fekk 1-3 stjerner. I 2011 fekk 65 prosent av nettstadene 4, 5 eller 6 stjerner og 35 prosent fekk 1-3 stjerner. Det har med andre ord funne stad bortimot ei halvering av tal nettstader på nedre del av skalaen.

Skilnaden i gjennomsnittleg kvalitetsskår mellom statleg og kommunal sektor som vi observerte i 2007, er langt på veg viska ut i 2011. Materialet viser at større kommunar i gjennomsnitt skårar høgare enn små kommunar, men det er likevel viktig å understreke at det er variasjonar også innanfor størrelsesgruppene. Vi ser visse teikn til tilsvarande samanheng mellom storleik og kvalitetsskår i statleg sektor, men ikkje i same grad som for kommunane.

Samla sett er det på området brukartilpassing at nettstadene har best resultat. På dette området får nettstadene god uttelling dersom dei har gode søkefunksjonar og elles god og konsekvent struktur på nettsidene. Når vi samanliknar resultat på enkeltkriteria på området brukartilpassing i 2007 og 2011, er det særleg betring i ulike former for navigasjonsstøtte som medverkar til resultatet.

Det er på området nyttig innhald at kvalitetsutviklinga samla sett har vore mest positiv. Resultatet i 2011 låg 15 prosentpoeng over 2007-nivået. God informasjonsflyt mellom offentlege etatar og brukarar og digitalisering av skjema og tenester, gir uttelling på dette området. Særleg gjeld dette viss nettstaden har innloggingsbaserte sjølvbetjeningsfunksjonar og mulegheiter for kryptering av informasjon som vert sendt over nett.

Kriteriesettet har gjennomgått ein del endringar på dette området i perioden 2007-2011, slik at vi ikkje utan vidare kan gjere ei direkte samanlikning kriterium for kriterium. Når vi ser på kriteria som kan samanliknast for perioden analysen dekkjer, er det særleg utbreiing av elektroniske skjema for innsending, innloggingsbasert sjølvbetjening, forenkla informasjonsflyt og løysingar for elektronisk medverknad, som er med på å forklare den positive resultatutviklinga.

På områda tilgjengelegheit og nyttig innhald, har nettstadene i gjennomsnitt lik prosentvis poenguttelling i 2011, med 61 prosent av maksimalt oppnåeleg poengsum. Gjennomsnittleg resultat på tilgjengelegheitskriteria låg ti prosentpoeng høgare i 2011 enn i 2007. Samla sett har det vore relativt liten endring i tilgjengelegheit på statlege nettstader frå 2007 til 2011, noko som er viktig å poengtere i samband med at tilgjengelegheitskrava mest sannsynleg vert obligatoriske i 2013.

I ei vurdering av KPN som verkemiddel, er vi interesserte i både kjennskap til og effekten av Kvalitet på nett. God kjennskap til verkemiddelet er ein føresetnad for at verkemiddelet skal ha effekt. Vidare er vi opptekne av å etterspørje både kva effekt KPN har på kvalitetsutviklinga i offentleg sektor sine nettstader samla, og korleis kriteria for kvalitet kjem til nytte i arbeid med utvikling og vedlikehald av den enkelte nettstad. I samband med nytteverdi, etterspør vi på kva måte kriteria kjem til nytte, og kor lett eller vanskeleg det er å forstå og etterleve kriteriesettet.

Det er berre tre prosent som svarar at dei har ingen eller svært liten kjennskap til Kvalitet på nett. På ein skala frå 1 til 6, svarar nær halvparten (48 prosent) av nettredaktørane at dei har svært bra kjennskap til kvalitet på nett.

God kjennskap til verkemiddelet er sjølvstøtt svært viktig når effekten av tiltaket skal vurderast. Det er difor veldig tilfredsstillande for Difi at spørjeundersøkinga viser at nær 80 prosent av dei som deltok i spørjeundersøkinga vurderte kjennskapen til 4, 5 eller 6 på ein skala frå 1 til 6. Materialet viser elles ein tendens til at kjennskapen til KPN ser ut til å vere best hjå nettstader med høg kvalitetsscore.

Tre av fire nettredaktørar som deltok i Difi si spørjeundersøking, var einige i påstanden om at *«Difi sine kvalitetsvurderingar og offentleggjering av kvalitetsskår/tal stjerner for kommunar og statlege etatar, har stor innverknad på kvaliteten på offentlege nettstader»*. Mindre enn ti prosent er usamde i at KPN har hatt stor effekt på nettkvalitet i offentleg sektor. Analysen viser og at kriteriesettet vert vurdert som eit nyttig verktøy i arbeid med nettstadene, men vi får likevel indikasjonar på at det er behov for tiltak som kan auke nytteverdien ytterlegare.

Gjennom spørjeundersøkinga blant nettredaktørane i offentleg sektor, har vi fått ei rekkje innspel til KPN. Synspunkta er langt på veg samanfallande med våre eigne vurderingar og er særleg konsentrerte om at kriteriesettet i større grad bør spegle ein kompleks offentleg sektor. Dette gjeld både arbeidsområde, funksjon og størrelse på forvaltningsorgana nettstadene sorterer under. Forutan dialogen med nettredaktørar og andre interessentar, er også det å spegle den webteknologiske utviklinga og politiske føringar, svært viktig for eit relevant og dynamisk kriteriesett.

Ei rekkje nettredaktørar kommenterer at innhald på nettsidene er for lite vektlagt i kvalitetsvurderingane, og at det er utfordrande med eit kriteriesett som skal dekke ein svært lite homogen masse av forvaltningsaktørar. Det vert nemnt til dømes at kriterium for nyttig innhald med vekt på sjølvbetjeningsløyser og mulegheiter for kryptering av informasjon er lite relevant for organisasjonar som ikkje primært har publikumsretta oppgåver. Vidare kommenterer fleire at kriteria i for stor grad fokuserer på teknisk løysing og funksjonalitet og i mindre grad på informasjonsinnhald og tenesteyting via internett.

Difi si vurdering av KPN som verkemiddel er langt på veg samanfallande med synspunkta som kjem fram i spørjeundersøkinga. Vi opplever KPN til på vere eit kraftfullt verkemiddel, som har direkte effekt på kvaliteten på nettstader i offentleg sektor og som samstundes er med på å halde diskusjonen om nettkvalitet levande. Dei viktigaste suksessfaktorane er eit nokolunde stabilt og føreseieleg kriteriesett, som samstundes vert justert og oppdatert i dialog med nettstadeigarar og andre interessentar. I tillegg er regimet med vurdering av kvar enkelt nettstad etter eit standardisert kriteriesett, med på å skape eit godt oversiktsbilete, og har samstundes sett oss i stand til å vurdere eit stort volum av nettstader årleg. Offentleggjering av resultat, rangering av nettstader og markering i form av den årlege kvalitetskonferansen, er også med på å gi verkemiddelet kraft.

Vi konkluderer likevel med at det er behov for vesentlege endringar i Kvalitet på nett for at tiltaket skal ha relevans og nytteverdi også framover. Våren 2013 vil vi gjennomføre kvalitetsvurderingar etter same mal som tidlegare. Samstundes vil Difi i løpet av 2013 gjere ein omfattande revisjon av kriteriesettet, med verknad frå 2014. Resultata frå spørjeundersøkinga og våre egne vurderingar av Kvalitet på nett som verkemiddel er viktige informasjonskjelder i dette arbeidet.

Gjennom denne evalueringa får vi også innspel til informasjons- og rettleiingsfunksjonen Difi skal ha som handhevar av krav til universell utforming av IKT. Fundamentet er gitt ved Diskriminerings- og tilgjengelegheitslova § 11, med tilhøyrande forskrift som er planlagt iverksett 1. juli 2013. Koplinga til KPN er knytt til tilgjengelegheitskriteria, som er eitt av tre fokusområde i Kvalitet på nett.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Difi (og tidlegare Norge.no/Statskonsult) har gjennom 10 år gjennomført kvalitetsvurderingar av nettstader i offentlig sektor. Kriteria som ligg til grunn for vurderingane, fokuserer på eigenskapar ved grensesnittet mot innbyggjarane og inneheld totalt 33 indikatorar på områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald. Grunnlaget for kriteriesettet og arbeidet med Kvalitet på nett (forkorta til KPN) finst i sentrale styringsdokument, som Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007): "Eit informasjonssamfunn for alle", Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap", og regjeringa sin handlingsplan for universell utforming og auka tilgjengelegheit 2009-2013: "Norge universelt utformet 2025".

Difi har årleg vurdert og rangert om lag 700 nettstader. I januar 2012 tok leiinga i Difi avgjerd om at 2012 skal vere eit «mellomår» for Kvalitet på nett. I staden for å gjennomføre dei årlege kvalitetsvurderingane, vil vi mellom anna gjere ei eignevaluering. Evalueringa skal tene fleire føremål. Vi ønskjer for det første å vurdere utvikling i kvalitet på nettstader i offentlege sektor over tid. Vidare vil vi evaluere krafta i KPN som verkemiddel ved å spørje dei viktigaste brukarane om kjennskap til KPN, effekten av KPN og i kva grad KPN vert opplevd som eit nyttig verktøy. Det er av vesentleg interesse å få informasjon om i kva grad KPN har nytteverdi for den enkelte nettstad i statleg og kommunal sektor. Vidare vil vi få innspel til revisjon av kriteriesett for KPN og sikre brukarmedverknad i innretting på Difi sitt arbeid med informasjon og rettleiing.

Vi rettar eit særskilt søkelys mot universell utforming. Bakgrunnen for dette er at Difi frå 2013 skal føre tilsyn med at IKT-løysingar retta mot publikum er tilgjengelege for alle, uavhengig av funksjonsnivå. Tilsynsfunksjonen er heimla i Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven), § 11. Den viktigaste oppgåva for tilsynsfunksjonen i første fase, er å gi informasjon og rettleiing om standardar for universell utforming av IKT. Eit viktig tiltak er såleis å legge til grunn informasjon frå denne utgreiinga for å sikre målgruppetilpassing av Difi sitt informasjons- og rettleiingsarbeid. Målet er å bidra til etterleving av regelverket for tilgjengelegheit til IKT.

Delvis i parallell med denne evalueringa arbeider vi med å vidareutvikle KPN. Ein revisjon av eksisterande kriteriesett er gjennomført og publisert. Vurderingane startar i mars 2013. Samstundes arbeider vi også med ein meir djuptgåande revisjon av KPN, både i innhald, omfang og målemetodar. Bakgrunnen er mellom anna Regjeringa sitt digitaliseringsprogram frå 2012, der fokuset på digitale tenester er særleg framtrudande. Evalueringa skal gi vitige innspel til dette arbeidet.

1.2 Føremål

Eit gjennomgåande vurderingstema i val av tema og operasjonalisering i denne internevalueringa, er at svara skal gi oss informasjon som skal brukast aktivt i vidareutvikling av Kvalitet på nett og til Difi sitt arbeid med informasjon og rettleiing.

Evalueringa skal gi oss oversikt over dei viktigaste utviklingstrekka innan tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald på kommunale og statlege nettstader frå 2007 til 2011. Som supplement til analysen av datamaterialet som er samla inn gjennom dei årlege kvalitetsvurderingane, har vi også gjort ei spørjeundersøking blant nettredaktørar i offentlig sektor. Resultata frå spørjeundersøkinga er sett i samanheng med materialet frå Difi sine kvalitetsvurderingar.

Samstundes med å kartlegge kvalitetsutviklinga på nettstader i offentleg sektor, får vi også nettredaktørane si vurdering av i kva grad KPN kan seiast å ha spelt ei viktig i rolle i denne samanhengen. Forutan effekt på kvalitetsutviklinga samla, får vi og informasjon om mellom anna i kva grad kriteriesettet for kvalitet på nett vert vurdert som nyttige i samband med drift og vedlikehald av kvar enkelt nettstad. Vidare gir utgreiinga oss mulegheit til å bygge på eit detaljert og konkret kunnskapsgrunnlag når vi skal spisse informasjons- og rettleiingsarbeidet vårt, slik at det kjem til nytte der behovet er størst.

2 Om utgreiinga

2.1 Problemstillingar og oppbygging av rapporten

Problemstillingane i arbeidet følger av føremålet med utgreiinga, slik vi har gjort greie for over. I denne rapporten summerer vi opp dei viktigaste resultatane frå evalueringa. I kapittel 2 gjer vi greie for problemstillingane som var vore i fokus i arbeidet, og gir samstundes oversikt over oppbygging av rapporten.

Rapporten startar med eit kort samandrag av dei viktigaste konklusjonane. Deretter presenterer vi bakgrunn for og føremål med evalueringa, før vi i dette kapitlet (kapittel 2) gjer greie for kva spørsmål vi søkjer å finne svar på. I tilknytning til problemstillingane som ligg til grunn for evalueringa, presenterer vi og informasjonsgrunnlaget. På denne måten gjer vi greie for kva data vi nyttar som informasjonskjelder. Vi gir også ei kortfatta framstilling av metodane vi har nytta i arbeidet med analysen.

Som bakteppe for evalueringsrapporten, presenterer vi i kapittel 3 ein gjennomgang av innhaldet i Kvalitet på nett. Vi gjer greie for innhaldet i dei 33 kriteria fordelt på områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald, og viser korleis kriteria er vekta. Dette er essensen i kvalitetsomgrepet Difi legg til grunn for dei årlege målingane. Dei viktigaste endringane i kriteriesettet i perioden 2007 – 2011, er også gjort greie for i kapittel 3.

I kapittel 4 viser vi utvikling i kvalitet på offentlege nettstader i perioden 2007-2011 med utgangspunkt i Difi sitt kvalitetsomgrep. Vi ser på resultat for offentlig sektor samla og i tillegg på eventuelle skilnader mellom forvaltningsnivå, skilnader knytt til storleik på organisasjonane bak nettstadene med meir. Vi gjer også ei vurdering av kvalitetsutviklinga på områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald. Vidare har vi prøvd å identifisere dei viktigaste drivarane i kvalitetsutviklinga ved å peike på kva område eller indikatorar som vi har målt størst endring på i perioden 2007-2011.

I kapittel 5 ser vi nærare på effekten av KPN. Vi har bedt nettredaktørane i offentlig sektor om å gi si vurdering av i kva grad Difi sitt arbeid med kvalitetsmålingar har innverknad kvaliteten på offentlege nettstader samla sett. I tillegg har vi bedt om nettredaktørane si vurdering av kor lett eller vanskeleg det er å forstå kriteria for KPN og nytteverdien av å bruke kriteria for i arbeid med eigen nettstad. Vi undersøker også i kva grad kriteriesettet vert opplevd som lett eller vanskeleg å innfri. I dette kapitlet gjer vi også greie for Difi si vurdering av effekten av KPN som verkemiddel, mellom anna som bakteppe for vurderingane vi gjer greie for i kapittel 6.

I kapittel 6 summerer vi opp resultatet av denne evalueringa med mål om å identifisere tiltak og gi innspel til vidareutvikling av Kvalitet på nett. Siktemålet er å sikre at informasjonen vi får gjennom utgreiinga kjem til nytte i praktisk arbeid. I dette perspektivet spelar vi og inn til ein diskusjon om kvalitetsomgrepet i KPN og metodar for måling av kvalitet. Dette er særleg relevant i samband med utviklingsarbeidet Difi har sett i gang med eit alternativt kriteriesett for KPN.

2.2 Informasjonsgrunnlag og metode

Vi har lagt til grunn fleire informasjonskjelder og metodar i arbeidet med å evaluere Kvalitet på nett. Informasjonsgrunnlaget er av statistisk karakter og behandla ved hjelp av kvantitative metodar. Siktemålet har vore å identifisere dei viktigaste utviklingstrekkane i kvalitet på offentlege nettstader ved hjelp av det nokså omfattande materialet som er samla inn gjennom dei årlege kvalitetsvurderingane. Vidare har vi gjennom ei spørjeundersøking blant nettredaktørane i

offentleg sektor fått informasjon om mellom anna kjennskap til KPN, nytteverdi og nettredektørane si vurdering av kva som skal til for å oppnå god nettkvalitet.

Informasjonsgrunnlaget vårt er dette:

- Kvalitet på nett: Materialet som er innsamla gjennom dei årlege kvalitetsvurderingane av offentlege nettstader.
- Spørjeundersøking blant nettredektørar i offentlig sektor.
- Innbyggartal i kommunane pr. 1. januar 2011².
- Tal tilsette i statleg sektor i 2011³.

Vi gjer nærare greie for informasjonskjelder og metodar under.

2.2.1 Kvalitet på nett

Datamaterialet frå KPN inneheld informasjon om kvar enkelt nettstad som er vurdert i 2007 og 2011. Materialet inneheld informasjon om:

- Namn på ansvarleg etat/kommunenamn, og dermed forvaltningsnivå.
- Oppnådde poeng på kvart av dei 33 kriteria, summert pr. område og samla resultat uttrykt ved tal stjerner.
- Beskrivande tekst om manglande oppfylling av kriteria og tilvising til kvar kvalitetssvikt er identifisert (Difi sine kommentarar i samband med kvalitetsvurderingane).

Dette materialet er samla inn for å måle kvalitet på eit gitt tidspunkt og for å gi nettstadene ein peikepinn på kva dei gjer bra og kvar dei har forbetningspotensiale. Materialet er med andre ord samla inn med eit anna føremål enn å etablere ein tidsserie for analyse. Dette set grenser for kva informasjon vi kan hente ut av materialet i analysesamanheng. Kriteriesettet er heilt eller delvis endra fleire gonger gjennom perioden vi har tilgang på data for, frå 2004 til 2011. For å få eit mest muleg stabilt grunnlag for å måle endringar i kvalitet, har vi avgrensa oss til perioden 2007-2011. Kriteriesettet har ikkje gjennomgått særleg omfattande endringar i denne perioden.

Så lenge vi ikkje går i detalj på kvart av kriteria, vurderer vi ikkje endringane som har funne stad i kriteriesettet som problematiske for analysen. Vi legg til grunn at kriteriesettet definerer kvalitetsomgrepet målingane bygger på år for år. Endring i kvalitetsskår over tid, vert såleis eit uttrykk for endring/utvikling i kvalitet. Vi kommenterer elles kvalitetsutviklinga ved å peike på enkeltkriterium der skilnader i resultat er vesentleg annleis i 2011, samanlikna med 2007. Ein føresetnad då er at kriteriet ikkje er vesentleg endra i perioden.

Vi samanliknar resultat frå 2011 med 2007. Vi ser både på samla resultat og endringar på kvart av områda som inngår i KPN. Maksimal poengsum var 93 både i 2007 og i 2011, men innbyrdes vektning av områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald er endra frå 2007 til 2011. Når vi ser på utviklinga innanfor kvart av områda for seg, måler vi difor resultat ved hjelp av oppnådde poeng i prosent av maksimalt oppnåelege.

Materialet frå KPN gir aleine ingen informasjon om kva som er drivkrefter i utviklinga vi skisserer. Ei heller kan materialet aleine nyttast til å evaluere effekten av KPN som verkemiddel. For å komme nærare ei evaluering av kva rolle KPN har spelt for nettstadeigarane, har vi difor

² Kjelde: Statistisk sentralbyrå

³ Kjelde: Statens sentral tjenestemannsregister

gjennomført ei spørjeundersøking blant nettedaktørane i offentleg sektor. Denne gjer vi greie for under.

2.2.2 Spørjeundersøking blant nettedaktørar i offentleg sektor

Spørjeundersøkinga blant nettedaktørar i offentleg sektor gjekk ut til alle 674 nettstader som vart kvalitetsvurderte i 2011. Vi mottok svar frå 377 nettstader, noko som gir ein svarprosent på 56. Gjennomsnittleg kvalitetsskår i 2011 var 58 poeng, tilsvarende 4 stjerner. Dei som svara på spørjeundersøkinga hadde i gjennomsnitt 60 poeng, tilsvarende 4,2 stjerner. Sjølv om det er tendensar til at dei som har svara på undersøkinga har noko høgare skår i KPN enn dei som ikkje har svara, vurderer vi materialet som egna til å gi eit oversiktsbilete av korleis nettedaktørane vurderer KPN som verkemiddel.

I spørjeundersøkinga har vi sett fokus på følgjande område:

- Kjennskap til KPN, kriteriesettet, kvalitetsvurderingane, nettstaden for Kvalitet på nett med meir.
- Vurdering av i kva grad KPN har hatt effekt på kvaliteten på offentlege nettstader samla.
- Nytteverdi av kriteriesettet i arbeid med eigen nettstad, forståing av innhald og føremål med kriteria, vurdering av kor lett eller vanskeleg det er å etterleve dei og synspunkt på kva som er viktig for å oppnå god kvalitet på nett.
- Spørsmål om på kva område det er behov for informasjon og rettleiing frå Difi si side, med vekt på universell utforming av IKT.

Dei fleste spørsmåla er utforma slik at svara vert gitt ved hjelp av ein skala frå 1 til 6. Dess høgare skår, dess meir positivt er svaret. Vi tek utgangspunkt i følgjande skala for vurdering av gjennomsnitt i ulike grupperingar:

Svært bra	5,1 - 6,0
Bra	4,5 - 5,0
OK	3,5 - 4,4
Dårleg	2,5 - 3,4
Svært dårleg	1,0 - 2,4

Vi knyter ein kort kommentar til at intervalla vi skisserer over ikkje er like i størrelse. Kategoriseringa er tenkt som ei biletleg framstilling av materialet og er ikkje lagt til grunn for vidare analyse. I tillegg til å gi uttrykk for synspunkt på ein skala frå 1 til 6, har nettedaktørane også gitt tekstlege svar, med mellom anna synspunkt på kriteria og kva som vert vurdert som viktig for å oppnå god kvalitet på nett.

Datamaterialet frå KPN og spørjeundersøkinga er slått saman og behandla samla. Dette er vidare sett i samanheng med andre datakjelder, i hovudsak størrelse på organisasjonen bak nettstaden.

2.2.3 Informasjonskjelder og metode i samanheng

Ved å behandle data frå spørjeundersøkinga saman med materialet frå KPN, ønskjer vi å undersøkje i kva grad vi kan identifisere systematiske skilnader mellom nettstader med god kvalitet og nettstader med visse kvalitetsutfordringar. Det er interessant å vurdere i kva grad det er systematiske skilje mellom statleg og kommunal sektor og om størrelse på organisasjonen bak nettstaden spelar inn. Vi ser elles på om kjennskap til og forståing av kriteria for KPN er ulike for nettstader med ulik kvalitetsskår.

Som mål på størrelsen på organisasjonen bak nettstaden, har vi nytta innbyggartal i kommunen og tal tilsette i statsetatane. Vi har nytta litt ulike tilnærmingar her. Tekstleg kommenterer vi kommunestørrelse ved hjelp av ei nokså grov inndeling. Vi samlar kommunar med færre enn 5.000 innbyggjarar i ei gruppe, neste grupper er kommunar med mellom 5.000 og 20.000 innbyggjarar, medan den største gruppa inneheld kommunar med meir enn 20.000 innbyggjarar. Vi har trekt ut dei største; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Når vi skal dele inn kommunar med mål om å spisse informasjons- og rettleiingsarbeid, har vi valt å operere med fleire størrelseskategoriar. Dette gjer vi med utgangspunkt i ei hypotese om at kommunestørrelse har innverknad på kvalitet, og vi ønskjer tilpasse rettleiingsmateriell og liknande inn mot nettstader med tilnærma like utfordringar. Vi deler kommunane inn etter størrelse etter følgjande mønster:

Folketal: Færre enn 2.000

Folketal: 2.000 til 4.999

Folketal: 5.000 – 9.999

Folketal: 10.000 – 19.999

Folketal: 20.000 – 50.000

Folketal: Fleire enn 50000

Det er også ønskeleg å kategorisere statsetatane etter størrelse, uttrykt ved talet på tilsette. Denne informasjonen har vi berre for 72 av etatane som er vurderte i KPN. Dette medfører at vi ser på eit avgrensa utval når vi vurderer samanheng mellom kvalitetsskår og størrelse i statleg sektor. Vi har difor valt å ikkje gå i djupna på denne problemstillinga for dei statlege nettstadene. Inndeling av etatar etter størrelse er også kommentert i kapittel 4.

Spørjeundersøkinga blant nettredaktørane i offentleg sektor er utført ved hjelp av verktøyet Questback. Datamaterialet er i all hovudsak behandla i Excel og SPSS. Vi har analysert materialet ved hjelp av frekvensanalysar og metodar for statistiske samanhengar som korrelasjonsanalyser og ulike testar for samanlikning av gjennomsnitt.

3 Kriterium for nettkvalitet i offentlig sektor

3.1 Kriteria som ligg til grunn for måling av kvalitet på offentlege nettstader

Kriteriesettet som ligg til grunn for Difi sine årlege kvalitetsvurderingar av nær 700 statlege, fylkeskommunale og kommunale nettstader, femner om i alt 33 kriterium fordelt på områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald. Kriteriesettet er tildels både omfattande og komplekst. Mange av kriteria er vidare spesifiserte med omsyn til ulike grader av måloppnåing. Døme på dette er kriteria for innsyn og elektroniske høyringar. Nettstadene får her poeng alt etter kor komplette løysingane for innsyn og medverknad er.

Vidare i dette kapitlet gir vi eit nokså overordna bilete av kriteria for KPN. Vi viser til www.kvalitet.difi.no eller Difi-notat 2011:3 for meir detaljert informasjon om innhald og målemetodar. Ei samla oversikt over kriteria, systematiserte etter område og maksimalt oppnåeleg poengskår, er også vist i vedlegg 1 til denne rapporten.

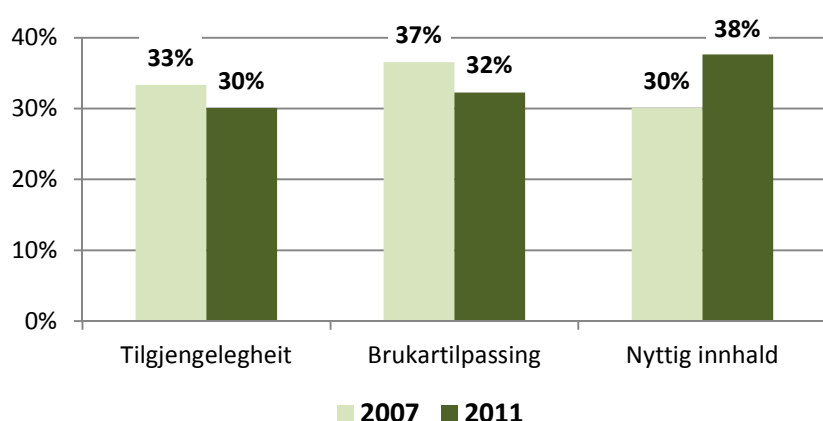
Tilgjengelegheitskriteria i Kvalitet på nett tek utgangspunkt i internasjonalt anerkjente retningslinjer for tilgjengelegheit, WCAG⁴ versjon 2.0. Kriteria er knytte både til utforming og innhald på nettsidene. Siktemålet er at informasjon og funksjonalitet skal vere tilgjengeleg også for brukarar med nedsett funksjonsevne.

Kriteria knytt til brukartilpassing er konsentrert om at brukaren skal kunne søke informasjon og orientere seg på nettstaden på ein god måte og at innhaldet skal vere tilpassa mobile løysingar som telefon og nettbrett.

Kriteria som omhandlar nyttig innhald, set fokus på både informasjonsinnhald, innsyn og mulegheiter til å få utført oppgåver og tenester over nettet.

Områda i kriteriesettet er vekta ulikt. Dette er illustrert i figuren under. I 2011 er området nyttig innhald vekta tyngre enn dei to andre områda, tilgjengelegheit og brukartilpassing.

Figur 1: Vekting av områda for måling av kvalitet på nett. 2007 og 2011.



Maksimal poengsum var 93 både i 2007 og 2011, medan innbyrdes vekting av områda i kriteriesettet er noko endra. I 2007 hadde området brukartilpassing tyngst vekt. I 2011 er området nyttig innhald gjeve tyngre vekt, medan tilgjengelegheit og brukartilpassing er tillagt

⁴ Web content accessibility guidelines

noko mindre vekt. Endringane er mellom anna relatert til auka digitalisering. Elektroniske skjema og mulegheiter til innlogging gav maksimalt fire poeng i 2007. I 2011 kunne desse kriteria gi ti poeng. Sjølvbeteningsløysingar med ID-porten og personvernerklæring, er særst viktig i eit digitaliseringsperspektiv, og vart difor tillagt stor vekt ved kvalitetsvurderingane i 2011.

Maksimal skår på eitt kriterium er 5 poeng, ein poengsum som berre vert tildelt på området nyttig innhald. På dette området kan ein få 5 poeng på tre ulike kriterium. Strukturert informasjon om oppgåver og organisering av etaten bak nettstaden, elektroniske skjema med mulegheiter for kryptering av sensitiv informasjon og innlogging basert på ID-porten, kan alle gi topp utteljing. Skjema av enklare type, til dømes kontaktskjema og liknande som kan lastast ned og sendast på e-post, er ikkje medrekna.

Alle tre områda har eitt kriterium kvar som kan gi fire poeng. Korrekt koding i HTML er avgjerande for mellom anna å sikre tilgjengelegheit til informasjon og tenester. Systematisk/tematisk presentasjon av relevante søketreff er viktig for brukartilpassing, medan forenkla informasjonsflyt mellom offentlege sektor og brukarar/innbyggjarar i form av nyheitsbrev, blogg, sosiale media og liknande, også vert verdsett til fire poeng. I alt fem av 33 kriterium kan gi fire eller fem poeng kvar.

Nettstadene får ein samla poengsum som viser summen av poeng oppnådd på kvart enkelt kriterium. Vidare får nettstadene stjerner på ein skala frå 1 til 6, avhengig av oppnådde poeng. Vi viser samanhengen mellom poeng og stjerner i tabellen under.

Tabell 1: Skala for poeng og tildeling av stjerner i kvalitet på nett.

Stjerner	Prosent av maksimal poengsum (93 poeng)
6	80 prosent eller meir
5	70 – 79 prosent
4	58 – 69 prosent
3	43 – 57 prosent
2	31 – 42 prosent
1	30 prosent eller mindre

3.2 Endringar i kriteriesettet frå 2007 til 2011

Kriteriesettet for kvalitet på nett vert revidert årleg. Dette revisjonsarbeidet har resultert i ein del endringar i kriteriesettet, men grunnleggjande innhald i rammeverk, kvalitetsomgrep og testmetodar, har likevel vore stabilt. Testmetodane er utførleg beskrivne på nettstaden kvalitet.difi.no.

Endringane vi har gjort i kriteriesettet i perioden frå 2007 til 2011, er ikkje veldig omfattande. Det er gjort enkelte endringar i innhald og utforming. Fleire av kriteria er skrivne om med mål om at dei skal vere lettare å forstå. Nokre kriterium er fjerna, og nye har kome til. I 2007 testa vi til dømes om bruk av rammer (bruk av frame-elementet i HTML) for presentasjonar av menyar, nyhendesaker og liknande, fungerte også for personar som er avhengige av støtte for opplasing av tekstleg informasjon. Bruk av slike rammer er utdatert, og kriteriet var difor lite relevant å teste i 2011. Eit anna døme er krav om at dokument som kan lastast ned, skal vere tilgjengelege i formata PDF eller ODF. Dette vart ikkje testa i 2007, men er innarbeidd som eit av kriteria på området brukartilpassing i 2011.

Vi har også gjort metoderelaterte endringar knytt til vekting av kriteria (sjå kapittel 3.1) og i tillegg endringar i bruk av verktøy.

Grunnlaget for endringane i kriteriesettet frå 2007 til 2011 ligg primært i IKT-politiske føringar og standardar/retningslinjer for tilgjengeleg innhald på nett. Både innhaldet i Referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor og W3C⁵ sine retningslinjer for tilgjengelig webinnhald, WCAG 2.0, har bidrege til endringar i kriteriesettet.

Også andre tilhøve har hatt innverknad. Intern læring gjennom arbeidet med KPN år for år, dialog med representantar for nettstader i offentlig sektor og andre interessentar, har også påverka utforminga av kriteriesettet. Døme på dette er forbetring av rutineane for å sikre at forvaltninga/nettstadene og andre har mulegheit til å gi tilbakemeldingar, delta i diskusjonar og elles påverke arbeidet med innhald i kriteriesettet og resultatet av vurderingsarbeidet. Etablering av ein fagleg blogg for Kvalitet på nett, <http://kvalitet.difi.no/>, opna for ein enklare og meir direkte mulegheit for påverknad og diskusjon.

Dei viktigaste endringane i kriteriesettet frå 2007 til 2011 er kort oppsummerte under.

3.2.1 Endringar i kriteria for tilgjengelegheit

Kriteria for tilgjengelegheit byggjer på dei internasjonale retningslinjene WCAG. Vi har gjort korrigeringar og skjerpa krava slik at dei i større grad samsvarar med versjon 2.0 av WCAG, mot tidlegare versjon 1.0. Dette kjem mellom anna til uttrykk gjennom endra formuleringar og krav når det gjeld skalering av skriftstørrelse, kontrastforhold og språkkoding.

WCAG 2.0 er også referert til i forslag til Forskrift om universell utforming av IKT-løsningar som Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet la ut til offentlig høyring i november 2012. Forskrifta skal etter planen vedtakast i 2013, og Difi skal føre tilsyn med at private og offentlege aktørar etterlever krava.

3.2.2 Endringar i kriteria for brukartilpassing

Den viktigaste endringa på området brukartilpassing, er knytt til at offentlege nettstader skal tilpasse innhald til bruk på mobile einingar som mobiltelefon og lese Brett. Det er også relevant å nemne nye krav om at innhald som kan lastast ned frå nettstadene må publiserast i dei opne dokumentformata ODF og PDF. Dette vart innført i kriteriesettet etter at det var innarbeidd i Referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor i 2009.

3.2.3 Endringar i kriteria for nyttig innhald

Endringar i politiske føringar og brukaråtferd har medført auka vekt på digitalisering av informasjon og tenester. Offentlege etatar og verksemder skal legge til rette for at brukarane kan få tilgang til tenester og utføre oppgåver via internett. Dette ligg til grunn for fleire endringar i kriteriesettet i perioden 2007-2011.

I 2007 hadde kriteriesettet for KPN eitt kriterium som ivaretok skjema- og sjølvbetjeningsløyser. I 2011 er tal kriterium på dette området utvida til tre, med krav som vedkjem ulike former for interaktiv funksjonalitet, skjema og sjølvbetjeningstenester. Til saman er desse tillagt vesentleg større vekt i 2011 enn tilfellet var i 2007.

⁵ W3C: World Wide Web Consortium. Internasjonal medlemsorganisasjon som utviklar standardar for internett.

4 Kvalitetsutvikling på nettstader i offentleg sektor

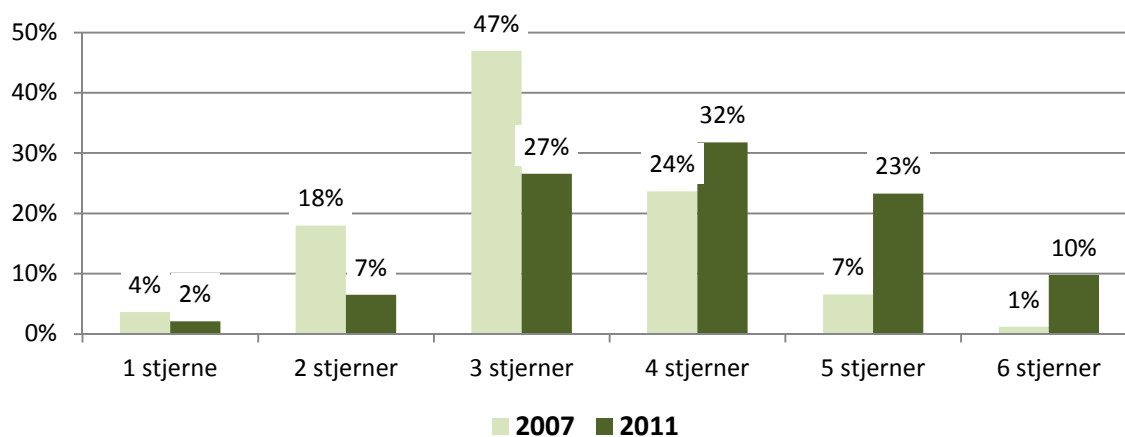
4.1 Utvikling i kvalitet på nettstader i statleg og kommunal sektor, 2007-2011

I 2007 vurderte Difi 656 offentlege nettstader etter kriteriesettet for Kvalitet på nett. I 2011 vart 674 nettstader vurderte. Det overordna biletet er at majoriteten av offentlege nettstader har vesentleg høgare kvalitet i 2011 enn i 2007. Dette gjeld for alle tre områda som inngår i kvalitetsmålingane.

Figuren under viser at vel 30 prosent av nettstadene fekk 4, 5 eller 6 stjerner i 2007, medan nær 70 prosent fekk 1-3 stjerner. Bortimot halvparten av nettstadene fekk 3 stjerner dette året.

I 2011 fekk 65 prosent av nettstadene 4, 5 eller 6 stjerner og 35 prosent fekk 1-3 stjerner. Det har med andre ord funne stad bortimot ei halvering av tal nettstader på nedre del av skalaen.

Figur 2: Nettstadene prosentfordelte på kvalitetsskår (tal stjerner) i 2007 og 2011.



I 2007 oppnådde kommunale og statlege nettstader i gjennomsnitt 48 poeng av 93 maksimalt. Tilsvarende tal i 2011 er 58. Som vi gjorde greie for i kapittel 2, får nettstadene med bakgrunn i poengskår i KPN, tildelt stjerner langs ein skala frå 1 til 6, der 6 er maksimal uttelling. Gjennomsnittleg tal stjerner var 3,2 i 2007 og 4,0 i 2011.

Tre av fire nettstader (487 av 656) fekk høgare poengsum i 2011 enn i 2007. Ti nettstader hadde lik poengsum begge år, medan 159 fekk færre poeng i 2011. I alt 66 nettstader oppnådde seks stjerner i 2011, mot 8 i 2007. I andre enden av skalaen finn vi 24 nettstader i 2007 mot 14 i 2011.

Sjølv om vi i hovudsak dokumenterer ei positiv kvalitetsutvikling på offentlege nettstader i perioden 2007-2011, er det likevel grunn til å kommentere ei viss spreing. I alt 58 nettstader fekk 1-2 stjerner i 2011. Av desse hadde 47 nettstader ei negativ utvikling og altså lågare poengsum i 2011 enn i 2007. Sjølv om desse utgjer ein etter måten liten prosentdel av totalt tal nettstader i offentleg sektor, er det likevel viktig at vi merker oss dette, særleg med tanke på Difi sitt informasjons- og rettleiingsarbeid.

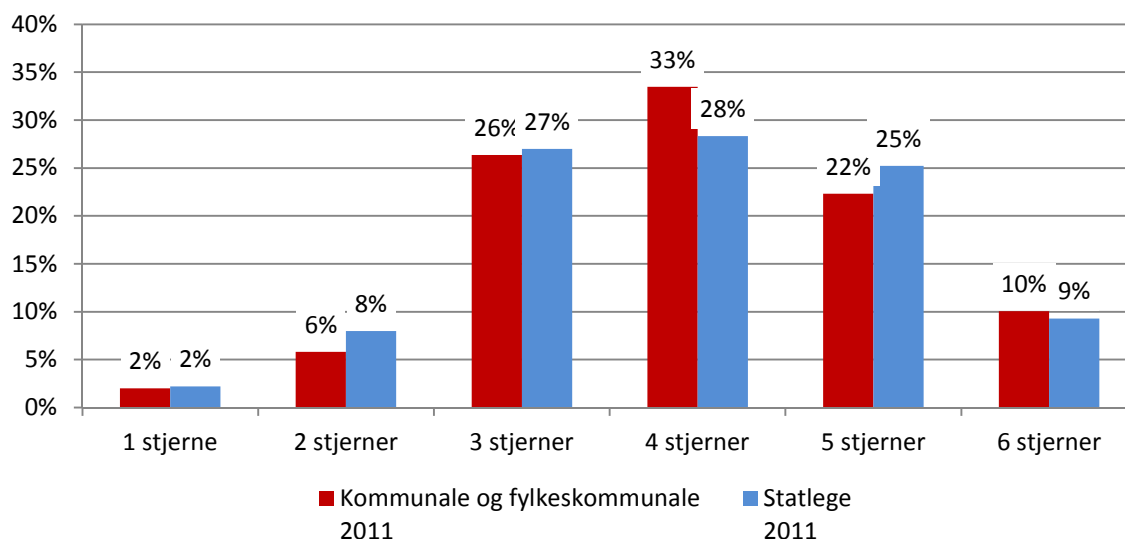
Når vi deler nettstadene inn etter forvaltningsnivå, ser vi at kommunal sektor viser tendensar til ei meir positiv kvalitetsutvikling, enn nettstadene knytt til statleg sektor.

Tabell 2: Gjennomsnittleg resultat for kvalitet på nett 2007 og 2011.

Forvaltningsnivå	Stjerner 2007	Stjerner 2011	Poeng 2007	Poeng 2011
Kommunane	3,0	4,0	46	58
Fylkeskommunane	3,1	3,7	49	55
Statsetatane	3,5	3,9	53	57
Gjennomsnitt alle nettstader	3,2	4,0	48	58

Tabellen over viser at skilnaden i gjennomsnittleg kvalitetsskår mellom statleg og kommunal sektor som vi observerte i 2007, er langt på veg viska ut i 2011. Også når vi fordeler nettstader på tal oppnådde stjerner, ser vi at skilnadene mellom kommunal og statleg sektor ikkje er særleg store ved siste kvalitetsvurdering.

Figur 3: Nettstadene prosentfordelte på kvalitetsskår (tal stjerner). 2011.



Spreiing i kvalitet finn vi både i kommunal og statleg sektor. Dette viser figuren over. I kommunal sektor er det overordna biletet at større kommunar i gjennomsnitt skårar høgare enn små kommunar, men det er likevel viktig å understreke at det er variasjonar også innanfor størrelsesgruppene.

Meir enn halvparten (53 prosent) av dei 430 kommunane som fekk vurdert nettstadene sine i 2011, hadde færre enn 5.000 innbyggjarar. Desse skåra i gjennomsnitt 3,6 stjerner i 2011. Kommunar med mellom 5.000 og 20.000 innbyggjarar skåra i gjennomsnitt 4,3 stjerner, medan kommunar med meir enn 20.000 skåra 4,7 stjerner. I den siste kategorien har vi skilt ut dei største kommunane, definert som kommunar med fleire enn 100.000 innbyggjarar. Pr 1. januar 2011 gjeld dette Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum. Desse hadde alle 5 eller 6 stjerner, gjennomsnittet var 5.4.

Sjølv om Difi har statleg sektor som si primære målgruppe, skal vi på området universell utforming av IKT (jamfør tilgjengelegheitskriteria i Kvalitet på nett) også drive informasjon og rettleiing retta

mot kommunar og privat sektor. Krav til universelt utforma nettstader vert mest sannsynleg regulert i form av forskrift i 2013. Aktiv rettleiing retta mot nettstader med kvalitetsutfordringar er såleis viktig også for å sikre etterleving av krav med heimel i lov og forskrift.

I tabellen under viser vi gjennomsnittleg kvalitetsskår etter kommunestørrelse. Her har vi brukt ei noko meir finsikta inndeling.

Tabell 3: Kommunale nettstader etter innbyggartal og gjennomsnittleg tal stjerner. 2007 og 2011.

	STJERNER 2007 gjennomsnitt	STJERNER 2011 gjennomsnitt
Folketal, færre enn 2000	2,7	3,4
Folketal 2000 – 4999	2,8	3,8
Folketal 5000 – 9999	3,1	4,1
Folketal 10000 – 19999	3,1	4,7
Folketal 20000 – 50000	3,6	4,6
Folketal, fleire enn 50000	4,0	5,2
Sum kommunale nettstader (ikkje FK⁶)	3,0	4,0

I 2011 hadde kommunar med færre enn 2.000 innbyggjarar signifikant svakare resultat enn større kommunar. Denne tendensen held seg til ein viss grad når vi samanliknar alle kommunegruppene i tabellen over, men ikkje nødvendigvis like tydeleg. Kommunar med mellom 10.000 og 20.000 innbyggjarar har nettstader med signifikant betre resultat enn begge dei to minste størrelsesgruppene. Skilnaden i gjennomsnittleg resultat mellom denne gruppa og gruppene 5.000-9.999 og 20.000-50.000 er derimot ikkje tilsvarande tydeleg. Det overordna biletet er likevel at dei minste kommunane har større kvalitetsutfordringar på nettstadene sine enn større kommunar.

I tabellen under viser vi nettstadene prosentfordelte etter kvalitetsskår (tal stjerner) innanfor størrelsesgruppene. Vi gjer merksam på at det er få kommunar i dei største kategoriane, og at det sjølvstapt er kvalitetsutfordringar også i større kommunar. Hovudtendensen er likevel at kommunar med fleire enn 10.000 innbyggjarar i større grad plasserer seg blant nettstader som får 5 og 6 stjerner, enn mindre kommunar. Dette er illustrert i tabellen under.

Tabell 4: Kommunale nettstader etter innbyggartal og tal stjerner. 2011.

	Tal kommunar	1 stjerne	2 stjerner	3 stjerner	4 stjerner	5 stjerner	6 stjerner
Folketal, færre enn 2000	96	7 %	13 %	36 %	30 %	8 %	5 %
Folketal 2000 - 4999	136	1 %	9 %	31 %	31 %	21 %	7 %
Folketal 5000 - 9999	88		2 %	25 %	42 %	23 %	8 %
Folketal 10000 - 19999	59			12 %	34 %	31 %	24 %
Folketal 20000 - 50000	38			8 %	39 %	34 %	18 %
Folketal, fleire enn 50000	13				8 %	69 %	23 %
Sum kommunale nettstader (ikkje FK)	430	2 %	6 %	25 %	33 %	23 %	10 %

⁶ FK vert nytta som forkorting for fylkeskommune.

Vi manglar informasjon til å gjere tilsvarende vurderingar av samanheng mellom kvalitetsskår i KPN og størrelse på organisasjonen bak nettstaden i statleg sektor. I 2011 vurderte Difi i alt 226 statlege nettstader. Vi har informasjon om tal tilsette for berre 72 av etatane som kan knytast til dei aktuelle nettstadene. Dette er bakgrunnen for at vi ikkje legg tilsvarende vekt på å undersøke samanhengen mellom kvalitetsskår og størrelse i statleg sektor. Vi nøyer oss med å viser korleis etatane/nettstadene vi har informasjon om tal tilsette for, fordeler seg på tal stjerner i tabellen under, utan å gå særleg i djupna på materialet for statsetatane. Vi nemner kort at vi kan sjå ein viss tendens til tilsvarende samanheng mellom storleik og kvalitetsskår som for kommunane, men resultatet er likevel ikkje slik at vi kan konkludere med statistisk signifikans.

Tabell 5: Statlege nettstader etter størrelse og tal stjerner. 2011.

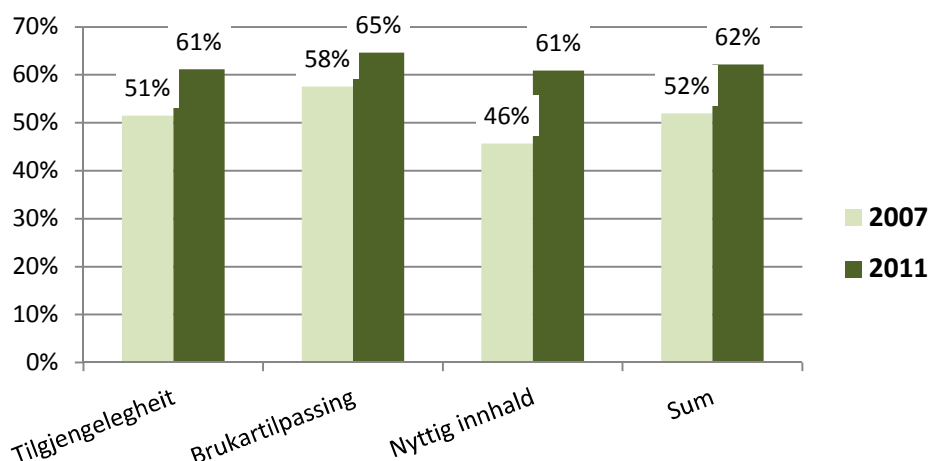
	Tal etatar/ nettstader	1 stjerne	2 stjerner	3 stjerner	4 stjerner	5 stjerner	6 stjerner
Færre enn 200 tilsette	38	1	3	13	13	4	4
200-1.000 tilsette	24	1	0	4	8	7	4
Fleire enn 1000 tilsette	10			2	2	4	2
Delsum ⁷	72	2	3	19	23	15	10
Sum alle statsetatar	226	5	18	61	64	57	21

4.2 Kvalitet på områda tilgjengelegheit, brukartilpassing og nyttig innhald

Maksimalt oppnåeleg poengsum i Kvalitet på nett var 93 poeng både i 2007 og i 2011. Resultata samla sett kan difor samanliknast. Når vi vurderer kvalitetsutviklinga på kvart av områda i Kvalitet på nett for seg, må vi ta omsyn til at innbyrdes viktig av kriteria er endra. Dette er gjort greie for i kapittel 3.2. Bakgrunnen er at området nyttig innhald er vekta tyngre i 2011, medan områda tilgjengelegheit og brukartilpassing er gitt noko mindre vekt.

Vi tek difor utgangspunkt i oppnådde poeng i prosent av totalt oppnåeleg, når vi vurderer utviklinga innanfor kvart av områda i kriteriesettet. Dette illustrerer vi i figuren under.

Figur 4: Tildelte poeng i prosent av potensiell poengskår i 2007 og 2011. Samla tal for nettstadene.



⁷ Delsummen femner om statsetatar/nettstader der vi har data for tal tilsette

Nettstadene oppnådde i gjennomsnitt 52 prosent av maksimal poengsum i 2007, mot 62 prosent i 2011.

Samla sett er det på området brukartilpassing at nettstadene har best resultat. På dette området får nettstadene god utteljing dersom dei har gode søkefunksjonar og elles god og konsekvent struktur på nettsidene. Når vi samanliknar resultat på enkeltkriteria på området brukartilpassing i 2007 og 2011, er det særleg betring i ulike former for navigasjonsstøtte som medverkar til resultatet. Dette gjeld oversikt over nettstadstruktur, beskrivande sidetitlar, søkefunksjonar og presentasjon av søk. Det er også grunn til å framheve auken i talet på nettstader som presenterer innhald på andre språk enn norsk.

Det er på området nyttig innhald at kvalitetsutviklinga samla sett har vore mest positiv. God informasjonsflyt og digitalisering av skjema og tenester, gir utteljing på dette området. Særleg gjeld dette viss nettstaden har innloggingsbaserte sjølvbetjeningsfunksjonar og mulegheiter for kryptering av informasjon som vert sendt over nett.

Kriteriesettet har gjennomgått fleire endringar på dette området i perioden 2007-2011, slik at ei direkte samanlikning kriterium for kriterium er noko problematisk. Når vi avgrensar samanlikninga til kriterium som har vore nokolunde stabile, er det særleg utbreiing av elektroniske skjema for innsending, innloggingsbasert sjølvbetjening, forenkla informasjonsflyt og løysingar for elektronisk medverknad, som er med på å forklare den positive resultatutviklinga.

I 2007 hadde 21 prosent av nettstadene skjema for elektronisk innsending. I 2011 har 69 prosent slike løysingar. Ei tilsvarende utvikling ser vi for innloggingsbasert sjølvbetjening, der prosent nettstader som fekk utteljing på dette kriteriet auka frå 25 prosent i 2007 til 61 prosent i 2011.

På området tilgjengelegheit, ser vi størst endring på kriteriet som gjeld bruk av stilark (CSS) for å skilje mellom form og innhald. Den webteknologiske utviklinga er viktigaste forklaringsfaktor på dette området. Vi ser elles ei positiv utvikling når det gjeld informasjon om nettstaden sitt språk. Dette er viktig for brukarar som er avhengige av datahjelpemiddel for å få tilgang til innhald på nettsider.

I tabellen under gir vi ei oppsummering av prosentvis utteljing på kvart av områda i kriteriesettet i 2007 og 2011 for kommunale, fylkeskommunale og statlege nettstader.

Tabell 6: Proentskår på områda i kriteriesettet for kvalitet på nett. Gjennomsnittstal 2007 og 2011.

Forvaltningsnivå	Prosent måloppnåing Tilgjengelegheit		Prosent måloppnåing Brukartilpassing		Prosent måloppnåing Nyttig innhald	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Kommunane	49 %	62 %	54 %	63 %	45 %	63 %
Fylkeskommunane	52 %	60 %	56 %	65 %	51 %	54 %
Statsetatane	57 %	59 %	65 %	68 %	47 %	57 %
Gjennomsnitt alle nettstader	51 %	61 %	58 %	65 %	46 %	61 %

Hovudtendensen i tabellen over er at kvalitetsforbetring har funne stad på alle områda i kvalitet på nett for alle forvaltningsnivåa, når vi ser på tildelte poeng i prosent av maksimalt oppnåelege. Vi ønskjer likevel å peike på at endringane i absolutte tal (oppnådde poeng på kvart av områda),

innan tilgjengelegheit og brukartilpassing er små. Tendensen vi ser i tabellen over, må sjåast i lys av at områda vi målet i KPN er vekta på ein annan måte i 2011 enn i 2007, slik at uendra poengsum på eitt av områda kan gi endra kvalitetsskår. Det er på området nyttig innhald at kvalitetsforbetringa har vor mest markant, både absolutt og relativt.

Vi har tidlegare kommentert at kommunale nettstader i gjennomsnitt har hatt ei noko betre kvalitetsutvikling enn statlege, på områda tilgjengelegheit og nyttig innhald.

Samla sett har det i gjennomsnitt vore liten endring i tilgjengelegheit på statlege nettstader frå 2007 til 2011, noko som er viktig å poengtere i samband med at tilgjengelegheitskrava mest sannsynleg vert obligatoriske i 2013. Det er også grunn til å peike på skilnader mellom statlege og kommunale nettstader på området nyttig innhald. Dette området er særleg relevant i samband med Regjeringas digitaliseringsprogram som inneheld store ambisjonar for digitalisering av statleg tenesteyting.

Det er på sin plass å peike på at kommunale nettstader i og for seg er enklare å samanlikne enn statlege, når vi går meir i djupna på områda i Kvalitet på nett. Kommunal sektor kan seiest å vere relativt homogen med omsyn til tenestetilbod. Store og små kommunar og fylkeskommunar har stort sett like ansvarsområde. Kommunane forvaltar tenester med sterk grad av innbyggjarretting, uavhengig av kommunestørrelse. Statsetatane er derimot sektorspesifikke, har ulike forvaltningsområde og ulike funksjonar som spenner frå rein informasjonsverksemd via forvaltning til å utøve myndigheit. Dette gjer statsetatane vanskelegare å samanlikne, noko som er viktig å vere merksam på når vi vurderer skilnader i kvalitet på nettstadene.

5 Vurdering av Kvalitet på nett som verkemiddel

I ei vurdering av KPN som verkemiddel, er vi interesserte i både kjennskap til og effekten av Kvalitet på nett. God kjennskap til verkemiddelet er ein føresetnad for at verkemiddelet skal ha effekt. Vidare er vi opptekne av å etterspørje både kva effekt KPN har på kvalitetsutviklinga i offentleg sektor sine nettstader samla, og korleis kriteria for kvalitet kjem til nytte i arbeid med utvikling og vedlikehald av den enkelte nettstad. I samband med nytteverdi, etterspør vi på kva måte kriteria kjem til nytte, og kor lett eller vanskeleg det er å forstå og etterleve kriteriesettet.

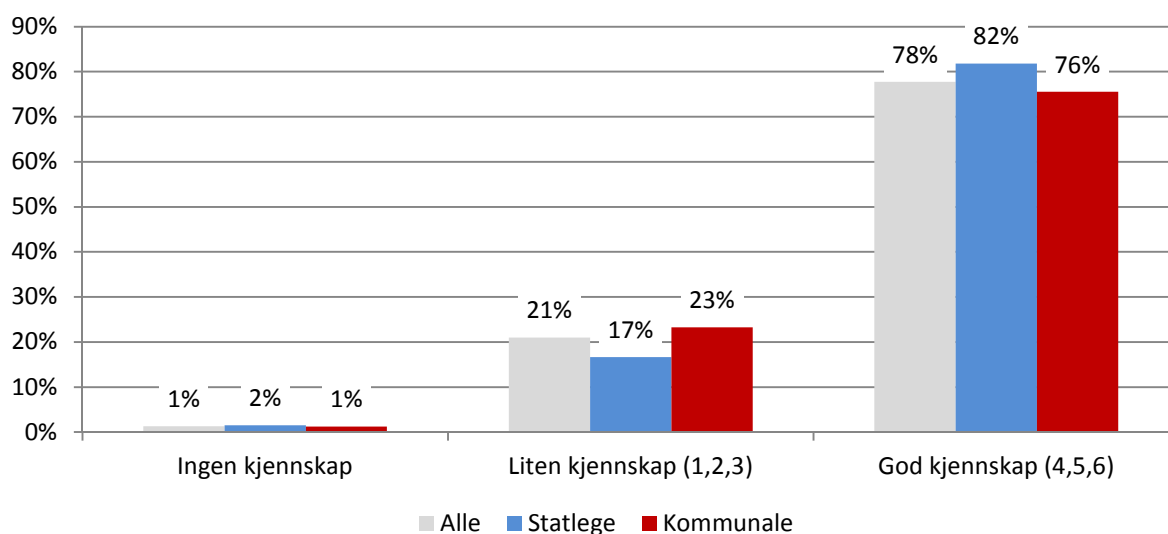
5.1 Kjennskap til Kvalitet på nett

I spørjeundersøkinga vi har gjennomført blant nettredaktørar i offentleg sektor i andre kvartal 2012, viser at Kvalitet på nett er veldig godt kjent i den viktigaste målgruppa vår. Det er sjølve kriteriesettet og kvalitetsvurderingane som er best kjende. Den årlege kvalitetskonferansen Difi arrangerer, med mellom anna kåring av vinnarar i ulike kategoriar, er noko mindre kjent.

Det er berre tre prosent som svarar at dei har ingen eller svært liten kjennskap til Kvalitet på nett. På ein skala frå 1 til 6, svarar nær halvparten (48 prosent) av nettredaktørane at dei har svært bra kjennskap til kvalitet på nett.

Figuren under viser at det er noko betre kjennskap til Kvalitet på nett i statleg sektor, men materialet gir ikkje støtte til å hevde at skilnadene er særleg markante.

Figur 5: Vurdering av kjennskap til Kvalitet på nett.



Kjennskapen til Kvalitet på nett er vesentleg av fleire årsaker. Det er sjølvstendig viktig at eit utoverretta arbeid som KPN, er godt kjent i den viktigaste målgruppa. Vidare er kjennskap også viktig med tanke på at vi har bedt nettredaktørane om deira vurdering av i kva grad Difi sitt arbeid med KPN kan seiast å ha effekt på kvaliteten på nettstader i offentleg sektor samla sett.

God kjennskap til verkemiddelet er svært viktig når effekten av tiltaket skal vurderast. Det er difor veldig tilfredsstillande for Difi at 78 prosent av dei som deltok i spørjeundersøkinga vurderte kjennskapen til 4, 5 eller 6, på ein skala frå 1 til 6.

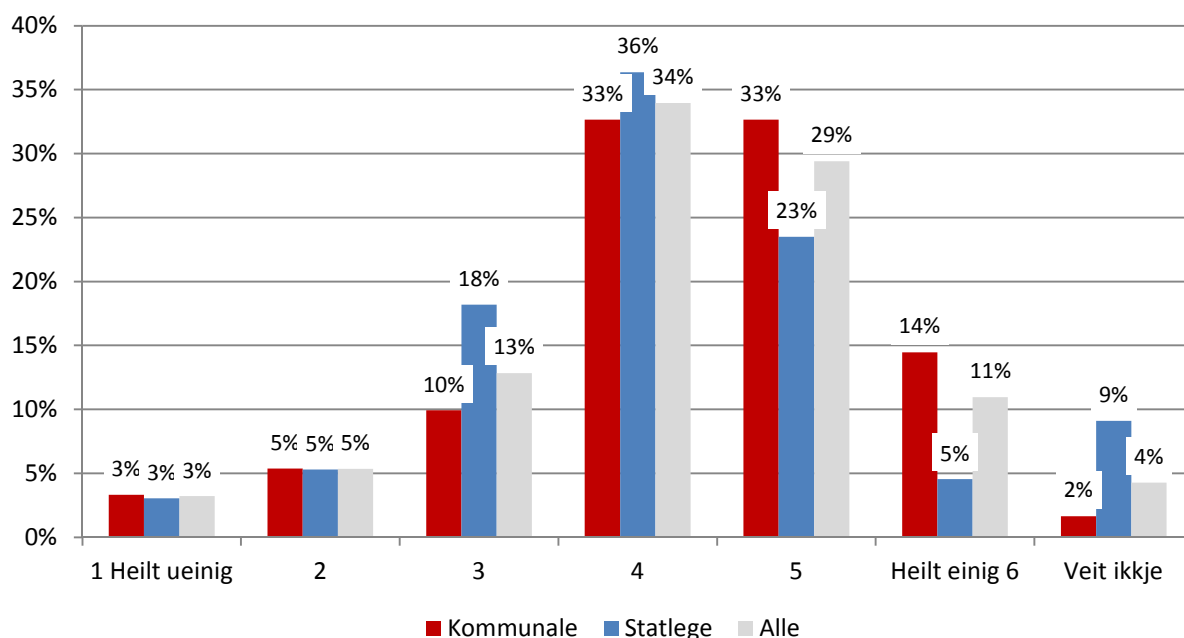
Materialet viser elles ein tendens til at kjennskapen til KPN ser ut til å vere best hjå nettstader med høg kvalitetsscore. Vi minner her om at dei som svara på spørjeundersøkinga i gjennomsnitt hadde ein noko høgare kvalitetsskår enn dei som ikkje deltok, men dette er ikkje av eit slikt omfang at det gir grunnlag for å trekke kjennskapen til KPN i tvil.

5.2 Effekt og nytteverdi av KPN

Som vi har påpeika tidlegare, er det sjølvsagt ei rekkje årsaker til at kvaliteten på offentlege nettstader har auka. Det er uansett sentralt i ei vurdering av KPN som verkemiddel, å få brukargruppene i tale med omsyn til i kva grad Difi sitt arbeid kan seiast å ha påverka utviklinga vi skisserer i denne rapporten.

Figuren under viser korleis kommunale og statlege nettstader vurderer effekten av Kvalitet på nett. Nettredaktørane er bedt om å ta stilling til ein påstand om at KPN har stor effekt på kvaliteten på offentleg nettstader. Også her har vi lagt til grunn ein skala frå 1 til 6, der 1 betyr at ein er heilt ueinig i at KPN har stor effekt, medan 6 betyr at ein er heilt einig.

Figur 6: Vurdering av effekten av Kvalitet på nett. Prosentfordeling av nettstader.



Figuren viser ein viss variasjon i synspunkta frå nettstadene når det gjeld effekten av KPN. Toppkarakterane fem og seks, vert nytta i noko større grad i kommunal sektor. Kommunal og statleg sektor nyttar verdien 1 og 2 i om lag like stor utstrekning.

Tre av fire nettredaktørar som deltok i Difi si spørjeundersøking, var einige i påstanden om at «*Difi sine kvalitetsvurderingar og offentleggjering av kvalitetsskår/tal stjerner for kommunar og statlege etatar, har stor innverknad på kvaliteten på offentlege nettstader*». Mindre enn ti prosent er usamde i at KPN har hatt stor effekt på nettkvalitet i offentleg sektor. Dette er eit resultat vi i Difi er svært fornøgde med, men vi merkar oss likevel innspela vi får gjennom spørjeundersøkinga til både innhald i og utforming av mellom anna kriteria for KPN.

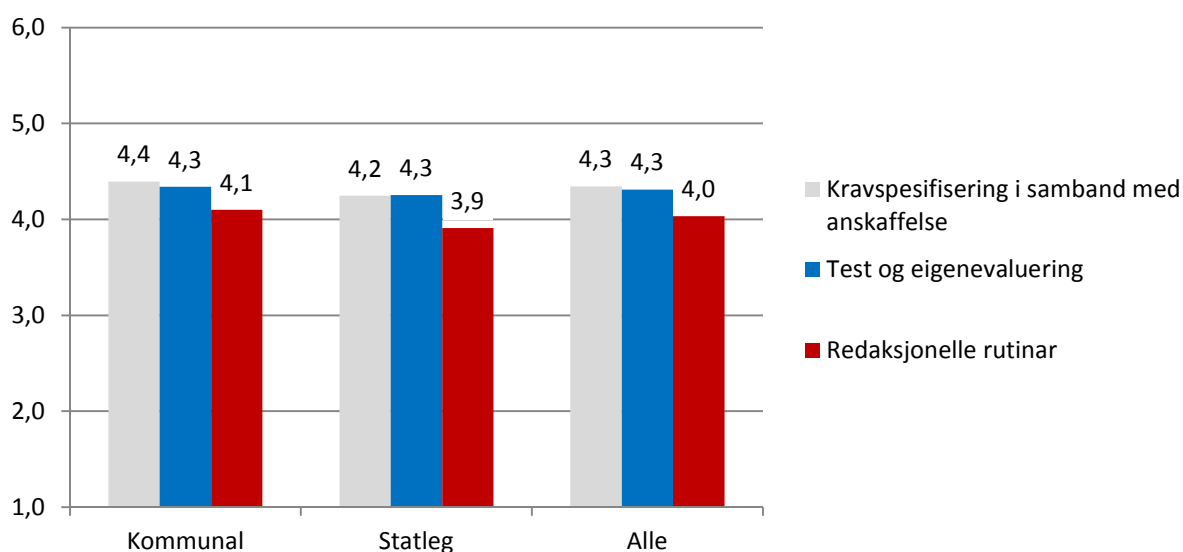
Difi køyrer ein open prosess rundt dei årlege revisjonane av kriteriesettet. Kriteriesettet vert lagt ut til open høyring på nettstaden www.kvalitet.difi.no og alle innspel på kriteria vert vurderte før vi legg ut endeleg kriteriesett. Siktemålet er sjølvsagt å få faglege innspel frå ulike deler av

offentleg sektor, men det er og svært viktig for oss å sikre ei solid forankring av enkeltkriteria på ein slik måte at dei har nytteverdi i praktisk arbeid med informasjon og tenester på nett. Dette er også bakgrunnen for at vi legg ut kriteria før kvalitetsvurderingane startar, slik at nettstadene har tid på seg i arbeidet med å implementere kriteria.

Nettredaktørane er difor, i tillegg til å gi si vurdering av effekten av KPN på kvalitetsutviklinga generelt, også bedt om å gi ei vurdering av kva nytteverdi KPN vert opplevd å ha i arbeidet med eigen nettstad.

I figuren under illustrerer vi nettredaktørane si vurdering av korleis kriteriesettet kjem til nytte på ulike måtar i arbeid med eigen nettstad. Vi har lagt til grunn ein skala frå 1 til 6, der 1 betyr svært lite nyttig og 6 betyr svært nyttig.

Figur 7: Vurdering av nytteverdi av kriteriesettet i arbeid med eigen nettstad.



Med referanse til skalaen vi referer til i kapittel 2.2.2, er ei gjennomsnittsvurdering på omlag 4,3 ikkje heilt i toppsjiktet, men uansett ein peikepinn på at kriteriesettet vert opplevd som eit nokså nyttig verktøy. Vi vil likevel vurdere å gjere tilgjengeleg rettleingsmateriell som aukar nytteverdien av kriteriesettet ytterlegare.

At meir enn 70 prosent av nettredaktørane som deltok i spørjeundersøkinga vurderer kriteriesettet som nyttig arbeid med test og eigenevaluering av nettstadene, gir oss ein indikasjon på at kriteriesettet er i bruk og kjem til nytte. Likeeins nemner eit klart fleirtal av nettstadene at kriteriesettet er nyttig i samband med kravspesifisering når ny løysing skal anskaffast.

Eit viktig område vi merker oss med tanke på informasjon og rettleiing til nettstadene, er redaksjonelle rutinar. Dette er eit svært viktig område med tanke på løpande vedlikehald av nettstadene.

Det er ikkje grunnlag for å hevde at det er vesentlege skilnader i vurdering av nytteverdi mellom bruksområda som er med i illustrasjonen over. Vi merker oss likevel behovet for å gjere tilgjengeleg redaksjonelle rutinar, malar og døme på kravspesifikasjonar og metodestøtte til test og eigenevaluering av nettstader som rettleingsmateriell nettstadene gjennom spørjeundersøkinga etterlyser.

Kriteriesettet dekkjer alt frå utforming av ein nettstad, via brukartilpassing, til innhald og struktur på informasjon og tenester på offentlege nettstader. Nettredaktørane som har svara på spørjeundersøkinga, gir god respons på både kjennskap, vurdering av effekt og nytteverdi av kriteria for eigen nettstad. Det er likevel kritiske røyser til både kriterier og vurderingsmetodar.

På spørsmål om i kor lett eller vanskeleg det er å forstå innhald i og føremål med kriteria, svarar nettredaktørane i gjennomsnitt om lag 4 på ein skala frå 1 til 6 (der 1 betyr svært vanskeleg).

Materialet viser ingen systematiske skilje mellom statleg og kommunal sektor. Det er ein viss tendens til at nettstader med høg kvalitet opplever kriteriesettet som lettare å forstå enn nettstader med lågare kvalitetskår, men materialet er slett ikkje eintydig på dette området. Om lag 70 prosent vurderer at dei forstår innhald og føremål med kriteriesettet bra eller svært bra (verdi 4, 5 eller 6 på skalaen frå 1 til 6). Dette er illustrert i tabellen under.

Tabell 7: Kor lett eller vanskeleg er det å forstå innhald og føremål med kriteria for KPN? Prosentfordeling.

	Innhald i kriteria	Føremål med kriteria
1: svært vanskeleg å forstå	1 %	1 %
2	5 %	4 %
3	22 %	23 %
4	35 %	39 %
5	29 %	26 %
6: svært lett å forstå	5 %	5 %
Veit ikkje	3 %	3 %
Sum	100 % (369)	100 % (368)

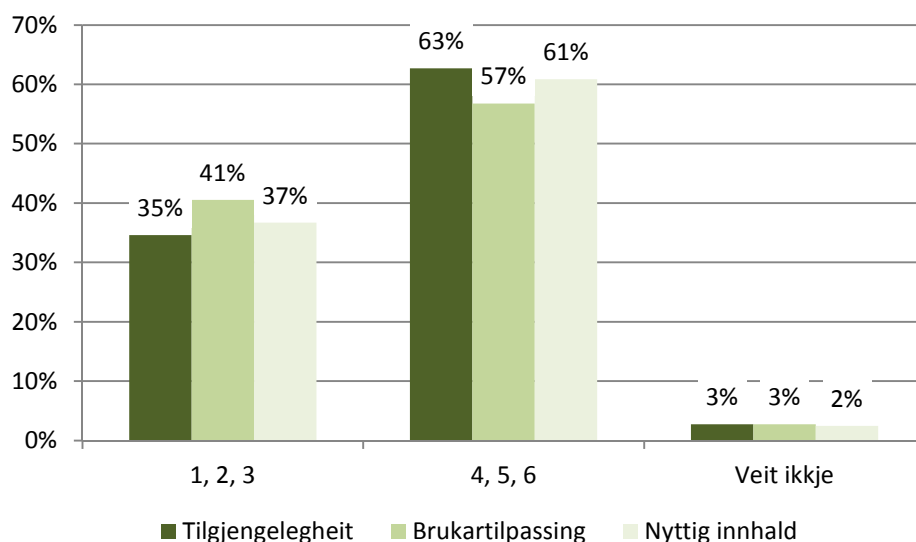
Av dei 369 nettredaktørane som svara på spørsmålet om innhald og føremål med kriteria, valde 55 å knyte kommentarar til denne delen av KPN. Meir enn halvparten (29 av 55) gir på ulike vis uttrykk for at kriteria er formulerte på ein måte som føreset IKT-fagleg kompetanse som nettredaktørar ikkje nødvendigvis har.

Mange nettredaktørar, særleg i mindre organisasjonar, har dette som ein av fleire arbeidsoppgåver. Dette kan representere ei utfordring med omsyn til å forstå innhald og føremål med kriteria. Dei som kommenterer enkeltområde i kriteriesettet, nemner særleg kriteria knytt til tilgjengelegheit som noko vanskelege å forstå. Eit innspel frå nettredaktørane som vi vil legge vekt på å etterkomme allereie inneverande år, er behovet for at både innhald og føremål med kriteria for KPN er formulert slik at dei vert tilgjengelege også for nettredaktørar utan spisskompetanse på web. Vi understrekar elles at utvikling av malar, rutinar og annan metodestøtte, med særleg vekt på tilgjengelegheit, er ei prioritert oppgåve for Difi i andre halvår av 2013.

Vi ser også at ei rekkje nettredaktørar kommenterer ressursar og tilgang på malar og annan metodestøtte som viktig for å oppnå god kvalitet på nettstadene i offentleg sektor.

Kvalitet på nett er eit virkemiddel som også er tenkt å ha pedagogiske element. Forutan å måle kvaliteten på offentlege nettstader år for år, skal kriteriesettet representere noko å strekke seg etter for den enkelte nettstad. Det er difor ikkje noko mål i seg sjølv at kriteriesettet skal vere enklast muleg å etterleve. Det er også slik at krava vert skjerpa i takt med at både teknologi og brukarkompetanse er i utvikling. I dette perspektivet finn vi det interessant å be nettredaktørane om deira vurdering av kor lett eller vanskeleg det er å innfri kriteria for KPN. Resultatet er vist i figuren under.

Figur 8: Kor lett eller vanskeleg er det å innfri kriteria for Kvalitet på nett?



Det er ikkje dramatiske skilnader mellom områda i KPN med omsyn til kor lett eller vanskeleg det er å innfri kriteria. Eit viktigare perspektiv er heller å sette søkelys på synspunkta nettedaktørane gir på kriteria for KPN.

Ei rekkje nettedaktørar kommenterer at innhald på nettsidene er for lite vektlagt i kvalitetsvurderingane, og at det er utfordrande med eit kriteriesett som skal dekke ein svært lite homogen masse av forvaltningsaktørar. Det vert nemnt til dømes at kriterium for nyttig innhald med vekt på sjølvbetjeningsløyisingar og mulegheiter for kryptering av informasjon, er lite relevant for organisasjonar som ikkje primært har publikumsretta oppgåver. Vidare kommenterer fleire at kriteria i for stor grad fokuserer på teknisk løyising og funksjonalitet og i mindre grad på informasjonsinnhald og tenesteyting via internett.

Kommunane og fylkeskommunane er nokså homogene ved at dei i stor grad tilbyr dei same tenestene. Størrelse på organisasjonen bak nettstaden og tilgang på ressursar og kompetanse medfører likevel at føresetnadene for utvikling og vedlikehald av nettstadene er ulike. Dette ser vi mellom anna ved at større kommunar i gjennomsnitt har betre kvalitetsskår i KPN enn mindre.

Dei statlege forvaltningsaktørane er gjerne sektorspesifikke og i tillegg ulike med omsyn til både funksjon og størrelse. Dei er difor vanskelege å samanlikne. Statlege nettstader som vert vurderte i KPN, dekkar til dømes både sjukehusapotek, forskingsinstitusjonar, departementa og store publikumsretta etatar som til dømes Skatteetaten og NAV. Dette medfører at deler av kriteriesettet vert opplevd som lite dekkande for verksemda nettstaden skal fremje, noko fleire nettedaktørar gir uttrykk for.

Det er uansett viktig å påpeike at materialet frå spørjeundersøkinga ikkje gir støtte til å konkludere med at kriteria er mangelfulle, eller vanskelege å forstå og innfri. Det er likevel viktig å gjere greie for synspunkta nettedaktørane formidlar gjennom spørjeundersøkinga vi har gjennomført som ein del av evalueringa. Tilsvarande synspunkt vert og formidla i den løpande diskusjonen om KPN som føregår på nett og i andre faglege fora. Innspela er svært viktige for oss i arbeidet med å utvikle Kvalitet på nett som verkemiddel.

5.3 Effekten av Kvalitet på nett – oppsummering

Difi si vurdering av KPN som verkemiddel er langt på veg samanfallande med synspunkta som kjem fram i spørjeundersøkinga. Vi opplever at KPN er eit kraftfullt verkemiddel. Evalueringa viser at Kvalitet på nett har direkte effekt på kvaliteten på nettstader i offentleg sektor og er med på å halde diskusjonen om nettkvalitet levande.

Vi kan summere opp fleire viktige suksessfaktorar. Eit nokolunde stabilt og føreseieleg kriteriesett, som samstundes vert justert og oppdatert i dialog med nettstadeigarar og andre interessentar, verkar å vere godt forankra i forvaltninga. Sjølv om kriteria er nokså omfattande, er regimet med vurdering av kvar enkelt nettstad etter eit standardisert kriteriesett, med på å skape eit godt oversiktsbilete. Eit standardisert kriteriesett har sett oss i stand til å vurdere eit stort volum av nettstader årleg. Vi opplever også at offentleggjing av resultat, rangering av nettstader og markering i form av den årlege kvalitetskonferansen, er med på å gi verkemiddelet kraft.

Det er fleire argument for eit standardisert, felles kriteriesett for alle nettstader i offentleg sektor. For det første gir dette eit oversiktleg bilete over nettkvalitet i offentleg sektor og mulegheiter til å samanlikne nettstader på tvers av både sektorgrenser og forvaltningsnivå. Med eit standardisert kriteriesett aukar vi også sannsynlegheiten for konsistens i gjennomføring av vurderingane. Også effektivitetsomsyn har innverknad. Kriteriesettet for KPN, slik det har vore utforma til no, har gjort det muleg å evaluere svært mange nettstader årleg i ein periode på 10 år.

Sjølv om Difi held fram Kvalitet på nett som eit verkemiddel med stor effekt, vurderer vi likevel at det er behov for ein nokså omfattande revisjon av tiltaket for at det også framover skal opplevast som nyttig og relevant. Desse vurderingane knyter vi til så vel politiske føringar, som endringar i brukaråtferd og teknologiske føresetnader.

I løpet av 2013 vil Kvalitet på nett gjennomgå ein omfattande revisjon med verknad frå 2014. Resultata frå spørjeundersøkinga og våre eigne vurderingar av Kvalitet på nett som verkemiddel er viktige informasjonskjelder i dette arbeidet.

Medan vi hittil i stor grad har sett søkelys på eigenskapar ved sjølve nettstaden, er det aktuelt framover å konsentrere tiltaket meir om digital tenesteyting og informasjon, funksjonalitet og brukaropplevingar. Ei slik tilnærming inneber at KPN vil famne vidare enn i dag, og det vil også medføre eit utvida perspektiv på målgruppene for tiltaket, ved at tenesteeigarar i sterkare grad vil komme i fokus.

I eit slikt perspektiv er det viktig å vurdere om KPN vil vere tent med eit meir fleksibelt kriteriesett. Til dømes kan deler av kriteria gjelde for alle nettstader, medan andre kriterium kan tilpassast til ulike nettstader og forvaltningsaktørar sine funksjonar og målgrupper. Større grad av fleksibilitet i kriteriesettet kan også komme til uttrykk ved at vi nyttar deler av kriteriesettet til å sette søkelys på ulike tema frå år til år.

Større fleksibilitet i kriteriesettet og større spekter i testmetodar er område vi vurderer. I dette arbeidet er brukartesting svært aktuelt som informasjonskjelde på linje med Difi sine ekspertevalueringar. Metode for utval av nettstader og tenester er ei anna problemstilling vi vil sette eit sterkare søkelys på framover.

Vi gjer vidare greie for problemstillingar til vurdering i vidareutvikling av Kvalitet på nett i neste kapittel.

6 Kvalitet på nett i endring - Oppfølging av evalueringsarbeidet

I Difi legg vi stor vekt på at denne evalueringa skal munne ut i konkrete tiltak. Vi konsentrerer oss om tiltak som er aktuelle å vurdere i Difi sin regi. Tidshorizonten for framlegga vi skisserer her er i hovudsak 2013- 2014, men vi understrekar at Difi sitt arbeid på dette området kontinuerleg vil vere i utvikling. Føringar frå overordna myndigheit og innspel frå viktige brukargrupper, er med å sette rammer for arbeidet vårt framover.

Vi konsentrerer framlegga til tiltak og vidare oppfølging langs to aksar;

- Innspel til utvikling og revisjon av KPN
- Innspel til Difi sitt arbeid med informasjon og rettleiing, med vekt på universell utforming av IKT

6.1 Innspel til utvikling og revisjon av KPN

KPN har hittil bygd på eit kvalitetsomgrep som er nært knytt til kvalitetssikringstradisjonen og brukarorienteringsomgrepet. Sentralt i kvalitetsomgrepet er normative krav og oppfatningar om brukarbehov. Det er primært den tidlegare ISO-definsjonen av kvalitet, ISO 8402 frå 1994, som har lege til grunn for KPN sitt kvalitetsomgrep frå starten av. Her vart kvalitet definert som *«den helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt eller tjeneste har, som vedrører dets evne å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov.»*

Denne tilnærminga til kvalitet står i eit visst spenningsforhold til kvalitet forstått som brukskvalitet. Definisjon av brukskvalitet i ISO 9421-11, er knytt til at *«et produkt kan brukes av bestemte brukere for å oppnå et spesifikt mål med effektivitet og tilfredshet i brukskonteksten»*.⁸

Brukskvalitet er såleis ikkje primært knytt til å tilfredsstille predefinerte krav, men heller til i kva grad brukarane sine opplevingar og erfaringar svarar til forventningane. Ei utviding eller endring av kvalitetsomgrepet i KPN til også å omfatte brukskvalitet, vil slik sett få konsekvensar både for kriteria og metodar for måling av kvalitet. Både brukartesting og spørjeundersøkingar er aktuelle i tillegg til ekspertvurderingane vi gjer i dag.

Gjennom spørjeundersøkinga blant nettedaktørane i offentleg sektor, har vi fått ei rekkje innspel til KPN. Synspunkta er langt på veg samanfallande med våre egne vurderingar og er særleg konsentrerte om at kriteriesettet i større grad bør spegle ein kompleks offentleg sektor. Dette gjeld både arbeidsområde, funksjon og størrelse på forvaltningsorgana nettstadene sorterer under.

Enkelte held fram at det er lite motiverande å arbeide systematisk for å innfri eit kriteriesett som i avgrensa grad vert opplevd som egna til å måle kvalitet på eigen nettstad. Statleg og kommunal sektor er til dels svært ulike, og det er i tillegg stor variasjon også innanfor kvar av sektorane. Nettstader med ulik funksjon og tenestespekter, som til dømes ung.no, Statsbygg og Forbrukartvistutvalet vert per i dag vurderte etter dei same kriteria.

På same måte som fleire av nettedaktørane, vurderer også vi dette til å vere ei fagleg utfordring, sjølv om vi også gir tilkjenne argument for standardisert kriteriesett. Tilsvarende vurdering gjeld for testmetodar. Vi vil alltid måtte avvege ulike omsyn i denne type arbeid. Viss vi går for langt i å

⁸ Frode Eika Sandnes: Universell utforming av IKT-systemer, s. 16

differensiere kriteria og vurderingane, med mål om at dei på ein fullgod måte skal spegle kompleksitet og variasjonsbreidde i nettbasert informasjon og tenesteyting, risikerer vi å tape oversikt. Et meir komplekst kriteriesett kan bli opplevd som vanskeleg å forholde seg til for forvaltninga/nettstadene og meir ressurskrevjande å bruke som testverktøy.

Vi understrekar likevel at brukskvalitetsfokuset og tyngre vektlegging av at forvaltningsaktørane bak nettstadene er svært ulike, tilseier eit meir differensiert og fleksibelt kriteriesett, og ei systematisk tilnærming til utval av nettstader som skal vurderast. Forutan dialogen med nettredaktørar og andre interessentar, er både politiske føringar og teknologisk utvikling viktige premisser for vidareutvikling av KPN. Å ta omsyn til endringar i teknologiske føresetnader for nettbasert kommunikasjon mellom forvaltning og innbyggjarar og endringar i brukaråtferd, er avgjerande for å sikre relevans og dynamikk i kriteriesettet.

Også testmetodane i KPN vert kommenterte gjennom spørjeundersøkinga. Særleg gjeld dette frå nokre av dei større nettstadene/organisasjonane som påpeikar behovet for at meir djuptgåande vurderingar av nettstadene. Dette er eit viktig innspel som også er relevant i lys av at satsinga på digitalisering av offentleg tenesteyting og kommunikasjon mellom forvaltning og brukar, nærast føreset ein revisjon av kvalitetsomgrepet som ligg til grunn for KPN. I tillegg til å vurdere andre testmetodar i KPN, vil vi også bygge på informasjon frå andre prosjekt. Relevant i så måte er Difi si innbyggjarundersøking, der eit utval av innbyggjarar vurderer tilfredsheit med eit omfattande utval av offentlege tenester. Brukarfokuset på digitale tenester og informasjon frå offentleg sektor eit viktig tema i denne samanhengen.

Diskusjon om testmetodar og utval er ein nødvendig og viktig del av utviklingsarbeidet med KPN. I samband med publisering av kriteriesettet for 2013, vart til dømes manglande brukartesting kommentert. I tillegg til ekspertvurdering er både brukartesting, eigenevaluering, automatisert datafangst og spørjeundersøkingar aktuelle metodar å vurdere i arbeidet med å utvikle KPN vidare.

Eit av dei viktigaste aspekta i utviklingsarbeidet for KPN, er å knyte verkemiddelet tett opp mot regjeringa sitt digitaliseringsprogram. Ei vridning i fokus til å vurdere ulike sider ved digitalisering av offentleg sektor, inneber at målgruppa for tiltaket også vert utvida. Medan KPN hittil i stor grad har retta seg mot det utførande leddet, nettredaktørane, vil ei strategisk forankring av tiltaket i digitaliseringsprogrammet medføre at også beslutningstakarar og tenesteeigarar vert viktige målgrupper. Dette vil også medføre eit meir differensiert kriteriesett og større variasjon i metodeval for vurdering av kvalitet. I denne samanhengen vil vi også vurdere om deler av kriteriesettet skal gjerast gjeldande for alle nettstader, medan andre deler i større grad kan tilpassast ulike eigenskapar ved både nettstader og forvaltningsaktørar.

Dei normative krava til tilgjengelegheit, som mest sannsynleg blir obligatoriske gjennom forskrift til Diskriminerings- og tilgjengelegheitslova, er eit døme på krav som kan ligge til grunn for kvalitetsvurdering av alle nettstader, medan andre krav til innhald og funksjonalitet kan varierast og tilpassast at organisasjonane bak nettstadene er ulike. Det er difor aktuelt at deler av kriteriesettet fokuserer på type organisasjon nettstaden er knytt til (til dømes informasjonsorgan, myndigheitsutøvar eller liknande), og vi vil i tillegg vurdere å sette søkelys på ulike område år for år, for dei av kriteria som eventuelt ikkje skal ligge fast. Dette er dei viktigaste elementa i vidareutvikling av KPN fram mot 2014.

6.2 Innspel til Difi sitt arbeid med informasjon og rettleiing innan uu av IKT

Eitt av perspektiva i denne evalueringa er koplinga mellom Kvalitet på nett og retningslinjer for universell utforming av IKT.

Det følgjer av Dtl § 11 at *«Nye IKT-løsningar som underbygger virksamhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsningar rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten, skal være universelt utformet fra og med 1. juli 2011, men likevel tidligst tolv måneder etter at det foreligger standarder eller retningslinjer for innholdet i plikten. For eksisterende IKT-løsningar gjelder plikten fra 1. januar 2021. Plikten omfatter ikke IKT-løsningar der utforminga reguleres av annan lovgivning.»*

Ei forskrift til Dtl § 11 er til offentleg høyring og skal etter planen iverksetjast 1. juli i 2013. Lova slår fast at plikt til universell utforming vert gjort gledande *«tidligst tolv måneder etter at det foreligger standarder»*, det vil seie 1. juli 2014. Difi skal føre tilsyn med at plikt til universell utforming vert etterlevd. Det følgjer elles av forarbeida til lova⁹ at Difi i kraft av myndigheitsrolla vil ha eit hovudansvar for rettleiing om innhaldet i krava. Dette er bakgrunnen for at vi har spurt nettredaktørane i kommunal og statleg sektor om behovet for informasjon og rettleiing frå Difi.

Vi understekar at forslaget til forskrift om universell utforming av IKT, har eit omfattande virkeområde som dekker både privat og offentleg sektor. I tillegg til webbaserte løysingar, vil også automatar/sjølvetjeningsløysingar bli omfatta. Det er også viktig å få fram at tilgjengelegheitskriteria i KPN ikkje dekker alle elementa i WCAG 2.0, som ligg til grunn for forslag til forskrift.

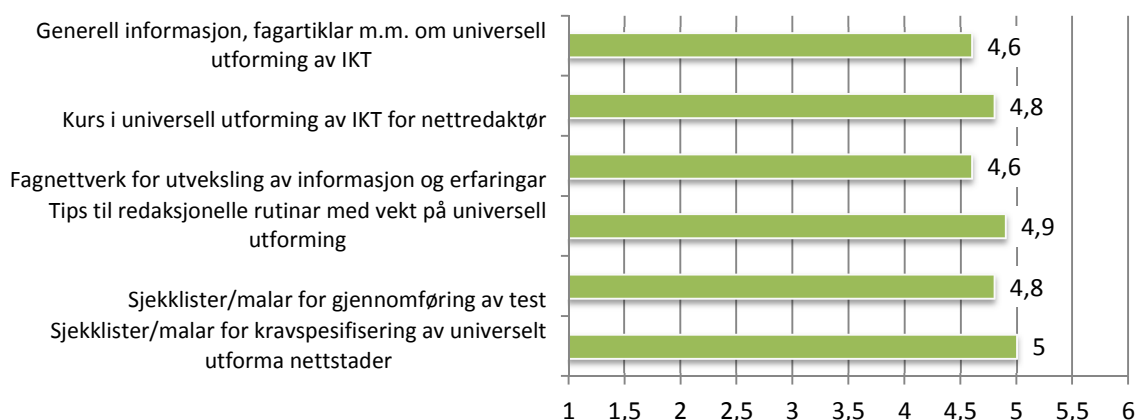
Det er likevel viktig å understreke verdien av KPN som informasjonskjelde og innspela frå nettredaktørane i offentleg sektor, som ein viktig del av fundamentet for Difi sin informasjons- og rettleiingsfunksjon no i starten. Informasjonen er med på å gi oss eit analytisk grunnlag for rettleiingsfunksjonen og vi vil bygge ut denne måten å jobbe på til også å dekke andre deler av forskrifta sitt virkeområde i 2014.

Det viktigaste satsingsområdet for Difi som tilsynsorgan det første året, er å drive aktivt informasjons- og rettleiingsarbeid, retta mot både privat og offentleg sektor, med mål om å legge eit best muleg grunnlag for etterleving av krava.

Svara frå nettredaktørane gir oss ein peikepinn på at behovet for rettleiing frå Difi innan universell utforming av IKT i høgste grad er til stades. Mellom 80 og 90 prosent gir uttrykk for at det er behov for god informasjon om dei nye krava. Sjølv om behova varierer noko, vil vi her konsentrere oss om å gi eit oversiktsbilete, heller enn å gå i djupna på materialet. På ein skala frå 1 til 6, der 1 betyr svært lite nyttig og 6 betyr svært nyttig, svara nettredaktørane slik det går fram av figuren under.

⁹ OT.prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne

Figur 9: Oversikt over behov for ulike former for informasjon og rettleiing frå Difi (skala frå 1 til 6)



Terskelen for å melde behov er sjølvsagt låg i ei slik undersøking, og materialet gir ikkje grunnlag for å utbrodere skilnader mellom områda. Saman med kommentarar til i kva grad nettredaktørane vurderer kriteriesettet som lett eller vanskeleg å innfri, gir dette likevel eit grunnlag for å skissere aktuelle tiltak.

Vi vil særleg legge vekt på å utvikle rettleiingsmateriell i form av sjekklistar og malar, som bistand ved anskaffelse og test av nettstadene. Bakgrunnen for dette er mellom anna at anskaffelsesfasen er kritisk med tanke på å legge eit godt grunnlag for å etterleve tilgjengelegheitskrava.

Koplingane mellom Kvalitet på nett og universell utforming, gjer at KPN er eit viktig informasjonskjelde for Difi sitt arbeid på dette området. Informasjon om kvalitetsskår på tilgjengelegheitskriteria i KPN gir oss eit grunnlag for å spisse informasjon og rettleiing inn mot områda der behova ser ut til å vere størst. Til dømes ser vi av resultatane frå kvalitetsvurderingane i 2011 at 170 nettstader ikkje har merka lenker på nettsidene på ein tilfredsstillande måte. Likeins ser vi at ei rekkje nettstader manglar rettleiing til brukarane om endring av skriftstorleik, og at meir enn 200 nettstader manglar tilrettelegging for at statisk innhald skal kunne hoppast over. Ved å tilby opplæring, eksempel på rutinar og liknande, vil nettstadeigarane kunne utbetre desse og andre tilhøve som alle er veldige viktige i eit tilgjengelegheitsperspektiv.

Vi har under utvikling ein nettstad som skal samle informasjon og rettleiingsmateriell innan universell utforming av IKT. Nettstaden skal lanserast i 1. halvår 2013 og gradvis byggjast ut til å vere den viktigaste arenaen for Difi sitt informasjons- og rettleiingsarbeid på dette fagområdet.

Vedlegg 1 – Skjematisk oversikt over kriteria for KPN

	Tilgjengelegheit	Brukartilpassing	Nyttig innhald
5 poeng			<ul style="list-style-type: none"> - Strukturert informasjon om kjerneoppgåver og organisasjon, aktualitetsstoff, god informasjonsstruktur - Skjema for elektronisk innsending med mulegheiter for kryptering. - Innloggingsbasert sjølvbetjening.
4 poeng	<ul style="list-style-type: none"> - HTML er koda slik at innhald, struktur og utsjånad vert presentert på rett måte også ved bruk av datahjelpemiddel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Søkresultata skal vere lette å forstå, ha beskrivande tittel, vere systematisk lista og innehalde relevante treff. 	<ul style="list-style-type: none"> - Forenkla informasjonsflyt mellom forvaltning og brukar (døme: nyheitsbrev, nyheitsøk, nettprat, blogg, nettmøte eller sosiale media)
3 poeng	<ul style="list-style-type: none"> - Lenker skal markerast med understreking eller utheving, og vere beskrivande for innhaldet. - Datatabellar skal ha overskrifter og/eller samandrag med konklusjonane i tabellen. - Skilje mellom form og innhald slik at fargar, kontrast og typografi kan overstyrast. - Språk skal vere oppgjeve slik at datatekniske hjelpemiddel presenterer innhaldet rett 	<ul style="list-style-type: none"> - Nettstaden skal vere lett å laste (filtstørrelse og anna). - Innhald skal vere merkt med dato. - Søkefunksjon (felt og knapp), minimum 20 teikn skal vere synlege samtidig. - Kjerneinformasjon skal gjerast tilgjengeleg på andre språk (med tanke på framandspråkelege) - Beskrivande sidetitlar og adresser, unike adresser for kvar side. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sentral eigeninformasjon med presentasjon av leing og oppgåver, organisasjonskart. - Innsyn i postjournal - Innsyn i saker og møte, møteinnkallingar, saksdokument, referat eller liknande - Elektroniske høyringar gjennom tilgang til aktuelle høyringsdokument, eigne skjema for innsending av innspel og tilgang til andre sine innspel.
2 poeng	<ul style="list-style-type: none"> - Bilete som har relevans for innhaldet i tekst nett skal ha tekstforklaring - Brukar skal kunne endre skriftstørrelse på nettsida - Bruk av rammer /frames (HTML) slik innhald vert presentert rett også ved bruk av datahjelpemiddel - Meny og søk fungerer utan ekstra utvidingar - Kontrast mellom tekst og bakgrunn skal vere tilstrekkeleg for personar med nedsett syn - Det skal vere muleg hoppe rett til relevante innhaldselement utan å gå via menyar, søkefunksjonar 	<ul style="list-style-type: none"> - Hovudmenyen den same på heile nettstaden, skal vere inngangen til all informasjon - Markere/synleg kvar ein er i nettstadstrukturen, enten ved klikkbar "brødsmulesti" eller ved markering i meny. - Legge til rette for utskrift utan at menyar og bakgrunnsfargar er med. - Legge inn beskrivande metadata som legg til rette for gode søketreff. - Nedlastbare dokument er publiserte som PDF eller ODF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sentral kontaktinformasjon, telefonnummer og e-postadresse bør vere synleg på alle sider. - Webteknologi vert nytta til å forenkla kommunikasjon til nytte for brukarne, til dømes elektronisk jobbsøknad, bestillingstenester, data tilgjengeleg for vidarebruk med meir.
1 poeng		<p>Nettstaden har oversikt over innhaldet i form av eit nettstadkart eller liknande.</p>	

Referansar

- Kvalitet på nett 2007, Resultatoversikt
- Kvalitet på nett 2011, Resultatoversikt
- På nett med innbyggerne (Regjeringa sitt digitaliseringsprogram, april 2012)
- Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, Dtl) 2008
- Forskrift om universell utforming av IKT (Høyringsutkast 5. november 2012)
- Universell utforming av IKT-systemer (Frode Eika Sandnes, 2011)
- St.meld. nr. 17 (2006-2007): "Eit informasjonssamfunn for alle"
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap"
- Regjeringa sin handlingsplan for universell utforming og auka tilgjengelegheit 2009-2013: "Norge universelt utformet 2025".
- Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003

Referanseark for DIFI

Tittel på rapport:	Kvalitet på nett frå 2007 til 2011. Ei eigenevaluering av Difi sitt arbeid med Kvalitet på nett.
DIFI rapportnummer:	2013:4
Forfattar(e):	Brynhild Sterri
Eksterne samarbeidspartnar:	Egil Jacobsen, Aletheia kommunikasjon
Prosjektnummer:	108105
Prosjektnamn:	KPN analyse
Prosjektleder:	Brynhild Sterri
Prosjektansvarleg avdeling:	DIG
Oppdragsgjevar:	
Resymé/omtale:	<p>Eigenevalueringa av KPN, som er gjort ved hjelp av datamaterialet som er innsamla gjennom Difi sine årlege vurderingar av offentlege nettstader og ei spørjeundersøking blant nettedaktørar i offentlig sektor, viser at Kvalitet på nett er eit kraftfullt verkemiddel med direkte effekt på kvaliteten på offentlege nettstader. Evalueringa viser at:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nettstader i offentlig sektor har i gjennomsnitt vesentleg høgare kvalitet i 2011 enn i 2007. Dette gjeld for alle tre områda i KPN, men er mest markant på området nyttig innhald. - Skilnader i nettkvalitet mellom statleg og kommunal sektor er viska ut, kommunale nettstader har innhenta forspranget dei statlege hadde i 2007 - Tre av fire nettedaktørar var einige i at «Difi sine kvalitetsvurderingar og offentliggjøring av kvalitetsskår/tal stjerner for kommunar og statlege etatar, har stor innverknad på kvaliteten på offentlege nettstader». <p>Evalueringa peikar på at det er behov for vesentlege endringar i Kvalitet på nett for at tiltaket skal ha relevans og nytteverdi også framover.</p>
Emneord:	Kvalitet på nett, offentlige nettstader, tilgjengelege nettstader, universell utforming av offentlege nettstader, kvalitetsvurdering
Totalt antall sider til trykking:	33
Dato for utgivelse:	12.mars 2013
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no