

# e-administrerbare regler

# **e-administrerbare regler**

**April 2002**

## **e-administrerbare regler**

**April 2002**

Denne publikation er kun tilgængelig online.

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Projekt Digital Forvaltning  
Den Digitale Taskforce  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K  
Telefon: 33 95 15 55  
Telefax: 33 95 15 88  
Email: [tforce@tforce.dk](mailto:tforce@tforce.dk)

Publikationen kan hentes på Projekt Digital Forvaltnings hjemmeside: [www.e.gov.dk](http://www.e.gov.dk)

## **Indretning af regler til e-administration**

Når en myndighed er i stand til at digitalisere de administrative procedurer, der følger af love og regler, siger man, at de pågældende love og regler er "E-administrerbare". Myndighedernes digitale løsninger giver administrative lettelser for borgere, virksomheder og myndigheden selv. Borgere og virksomheder får fx fleksible åbningstider, reducerede krav til dokumentation samt i mange tilfælde hurtigere afgørelser. Myndighederne opnår også administrative besparelser, de har fx behov for færre sagsbehandlere til at håndtere de administrative processer i forbindelse med sager. Det er derfor et mål for myndighederne at digitalisere arbejdsgange og genbruge data. Det gælder både ansøgningsprocedurer for borgere/virksomheder og myndighedens interne administration.

Hvis myndigheden har problemer med at digitalisere arbejdsgange, kan det skyldes, at det bagvedliggende regelsæt ikke er e-administrerbart. Love og regler kan fx stille krav om at anvende papirdokumenter eller krav om, at mange aktører skal inddrages i sagen. Myndighedens problemer med at digitalisere arbejdsgange kan dog også skyldes, at myndigheden ikke har tilrettet sin interne organisering og instrukser til de digitale muligheder.

Den Digitale Taskforce (e.gov.dk) har i løbet af efteråret 2001 iværksat digitaliseringsprojekter, som har givet nogle erfaringer med digitale løsninger i forhold til komplicerede regelsæt.

Taskforcen har haft gode erfaringer med at tage udgangspunkt i myndighedernes arbejdsprocesser frem for at tage udgangspunkt i de bagvedliggende love og regler. Idéen er først at fokusere på den optimale digitale løsning for at opnå den bedste administration og bagefter tilrette lovgivningen, således at det bliver den digitale løsning med de størst mulige potentialer, der bliver valgt.

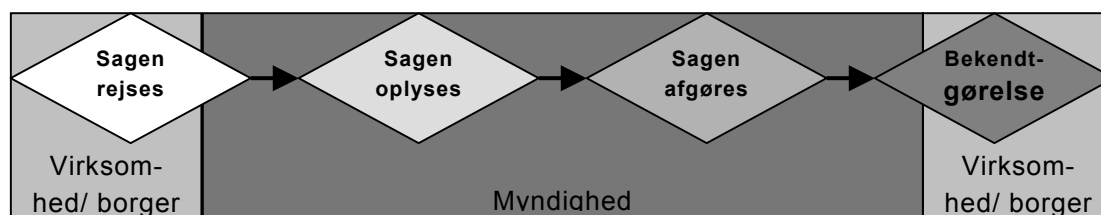
Taskforcens erfaringer viser, at der er en række typiske forhold i myndighedernes love og regler, som gør det vanskeligt at digitalisere. Erfaringerne er samlet i denne vejledning.

Vejledningen forsøger at give et pragmatisk bud på, hvilke forhold myndighederne skal være opmærksomme på, når de enten iværksætter digitaliseringsprojekter eller laver systematiserede juridiske gennemgange af lovgivningen. Vejledningen viser, at det ofte er muligt at sikre e-administrerbare regler ved at sætte spørgsmål ved de arbejdsgange og administrative procedurer, som blev grundlagt før, man kendte til Internet, e-mail og elektronisk sagsbehandling. Der skal selvfølgelig altid tages hensyn til de grundlæggende forvaltningsretlige regler.

## **Udgangspunkt i arbejdsgange**

E-administrerbare regler er ensbetydende med, at arbejdsgange kan gøres digitale/automatiske. E-administration tager derfor udgangspunkt i arbejdsgangene. Det er dog ikke nødvendigt at analysere hvert enkelt sagsbehandlingsskridt i en arbejdsgang. I stedet kan der tages afsæt i e-administrerbarheden i forskellige faser.

Figuren nedenfor illustrerer typiske faser i en sag.



Figur 1: Typiske processer i sagsbehandlingen

## Typiske forhold der gør det besværligt at digitalisere

Taskforcen har identificeret fem forhold, der typisk gør det vanskeligt for myndigheden at digitalisere et givent område. Nedenfor er konklusionerne fra de fem forhold samlet, hvorefter de fem forhold bliver gennemgået enkeltvis.

Typiske forhold	Hovedregel	Løsninger
Der er flere aktører, der skal involveres i sagen	Jo færre aktører, der skal involveres, jo lettere at digitalisere	Forsøg at reducere antallet af aktører i sagerne, fx ved selv at indhente dokumentation eller genbruge data
Der er krav om en eller flere underskrifter på blanketter	Jo færre underskrifter, jo lettere at digitalisere	Sæt spørgsmål ved om underskriften er nødvendig måske kan valide data hentes et andet sted! Hvis underskriften er nødvendig – så kan det overvejes om en pinkode løsning er sikker nok eller der er brug for en digital signatur?
Der er krav om, at der vedlægges papirdokumentation	Jo færre dokumenter, der kræves af borgeren/ virksomheden - jo lettere at digitalisere	Sæt spørgsmål ved om dokumentationskravet er nødvendigt! Hvis dokumentationskravet er nødvendigt – så undersøg om data kan hentes et andet sted – hos myndigheden selv, hos andre myndigheder eller hos private virksomheder.
Sagsbehandleren skal lave et skøn i sagen	Jo mindre del af sagsbehandlingen der kræver et skøn – jo lettere at digitalisere	Kan loven præciseres på grundlag af forvaltningens erfaring og dokumentation? Hvis det ikke er muligt, kan

		den digitale løsning evt. laves for den del af sagsbehandlingen, der ikke indeholder et skøn.
En 3. part skal involveres i sagen	Jo mere professionelle 3. parter (fx store organisationer) - jo lettere at digitalisere	Er det nødvendigt at involvere 3. part i sagen? Hvordan hentes oplysninger så mest hensigtsmæssigt?

1. Hvor mange aktører skal involveres før sagen kan rejses?

I mange situationer skal der involveres en række aktører - udover ansøger - inden en sag kan rejses. I nogle tilfælde er det virksomheder og/eller borgere, der koordinerer indsatsen. Fx skal virksomhederne i nogle tilfælde indhente underskrifter fra de ansatte på blanketter og formularer. De administrative byrder for virksomheder og borgere stiger derfor i takt med, at der skal involveres flere aktører.

Generelt gælder, at E-administrerbarheden reduceres med antallet af aktører, der skal involveres inden, sagen kan rejses. Der er flere årsager. For det første skal flere have en digital signatur. For det andet medfører involvering af mange aktører ofte, at risikoen for fejl i oplysningerne fra borgere/virksomheder stiger. Mange aktører kan derfor i den sammenhæng være en byrde for myndigheden.

Det letteste for borgere, virksomheder og myndigheder er, hvis arbejdsgange kan tilrettelægges uden, at eksterne aktører bliver inddraget. Det kræver dog, at myndigheden har alle nødvendige oplysninger for at behandle sagen.

*Konkrete eksempler*

Individuel boligstøtte afhænger bl.a. af størrelsen af ansøgerens husleje. Ændringer i huslejen kan derfor give husstanden ret til højere boligstøtte. Traditionelt bliver borgeren varslet om huslejestigning fra udlejer. Borgeren indsender derefter de varslede huslejestigninger til kommunen. Kommunen ændrer endeligt manuelt oplysningerne på sagen. Ulempen er, at borgeren skal holde rede på huslejestigninger, og kommunen manuelt skal taste huslejeændringen.

I en række kommuner modtages huslejeændringer direkte fra boligselskabet. Huslejeændringer opdateres automatisk i systemet. Tilsvarende skal borgeren ikke sende oplysninger om huslejeændringer til kommunen. Antallet af aktører er dermed reduceret og det bliver lettere for både borgeren og kommunen at administrere huslejeændringer.

Et andet eksempel er kommuners administration af sygedagpengeområdet. Refusion af sygedagpenge kan udbetales til virksomheder, når lønmodtager får løn under sygdom. I den nuværende administration er tre parter involveret. Arbejdsgiveren, der modtager pengene, kommunen, der udbetaler pengene samt lønmodtageren. Lønmodtageren modtager en blanket fra arbejdsgiveren. Lønmodtagerens inddragelse medfører en del ekstra arbejde for arbejdsgiver, dels skal en ekstra part involveres, dels fejludfylder arbejdstager ofte blanketten.

Tilsvarende er det også problematisk for kommunen, da de modtager mange fejludfyldte blanketter.

Beskæftigelsesministeriet, KL m.fl. arbejder for tiden med en model, hvor lønmodtager ikke involveres, når arbejdsgiver får refusion for udbetalte lønninger. En af forudsætningerne for, at lønmodtager ikke skal inddrages er, at arbejdsgiver oplysninger kan tjekkes på anden vis, end via lønmodtager. En mulighed er at anvende LetLøns systemet, hvoraf alle lønoplysninger fremover vil fremgå.

## 2. Skal borgeren/virksomheden underskrive ansøgningsblanketter?

Udover at flere aktører skal involveres kræver lovgivningen i mange tilfælde, at mere end en person skal underskrive en ansøgning, før den kan afleveres til den offentlige myndighed. Når myndigheden ønsker at lave digital forvaltning og herunder elektronisk indberetning, kan det være en barriere, at borgeren, virksomheden eller en tredjepart skal skrive under på en blanket. Det bliver vanskeligt at digitalisere.

### *Løsninger*

Så længe borgere og virksomheder ikke har en digital signatur, kan det være besværligt at lave digitale løsninger. Myndigheden bør derfor overveje, om det er nødvendigt med underskrifter. Det afhænger ofte af formålet med underskriften, om den kan undværes eller erstattes. Alternativer til underskrift kan være:

- *En pinkode-løsning eller helt opgive underskriften.* Hvor sikkerhedsniveauet ikke nødvendigvis behøver at være højt, kan underskriften erstattes eller afskaffes. Risikoen for misbrug skal vejes op imod de byrder, underskriftskravet påfører myndighed, borger og virksomhed.
- *Genbrug af data.* Er formålet med underskriften attestation, fx kontrol af oplysninger/vitterlighed kan myndigheden overveje, om oplysninger ikke kan skaffes via integration til andre dele af systemerne.

### *Konkrete eksempler*

Virksomheders ansøgning om refusion af sygedagpenge forudsætter, at lønmodtager underskriver ansøgningen. Underskriften har til formål at kontrollere arbejdsgivers oplysninger om ansættelsesforhold, løn mv. Kontrolformålet kan imidlertid tilgodeses på anden vis. Via adgang til Letløns systemet samt målrettet kontrol af virksomheder med atypisk sygefravær kan kontrollen formentlig løftes på en mere hensigtsmæssig måde. Underskriften og lønmodtagers inddragelse i processen kan derved opgives.

Når en borger søger om boligstøtte, skal hele husstanden skrive under på, at de hæfter for den udbetalte støtte. Det undersøges i øjeblikket, i hvilket omfang der inddrives for meget udbetalt boligstøtte, fra de der hæfter i husstanden. I det omfang for meget udbetalt boligstøtte sjældent indhentes fra hæfterne, kan det overvejes, om underskrifterne kan afskaffes.

### 3. Skal borgeren/virksomheden dokumentere oplysninger, som bliver afgivet til forvaltningen?

Lovgivningen medfører i nogle tilfælde, at borgeren eller virksomheden skal dokumentere oplysninger, de afgiver til myndigheden. Det kan fx være lønoplysninger i form af lønsedler eller udbetalte sociale pensioner i form af oversigter fra socialforvaltningen. Sådanne arbejdsgange er tidskrævende for virksomheder og borgere. Borgere og virksomheder sættes til at samle oplysninger, som forvaltningen selv kan indsamle. Det er dermed borgeren, der har oplysningspligten. I en analog administration giver det i udgangspunktet mening. Konsekvensen er imidlertid, at oplysninger kan være fejlbehæftede, hvis borgeren skal finde data og indføre dem i blanketter og skemaer. Myndigheden kan dermed bruge en stor del af sin tid på at rette og opklare fejl. Desuden er det vanskeligt at digitalisere papirdokumentation, da det kræver scanning i alle sager.

#### *Løsninger*

Når der udtænkes nye administrative løsninger skal det overvejes, hvorfor myndigheden stiller krav/regler om dokumentation. En løsning kan være, at:

- *Annulere eller reducere dokumentationskrav.* Mange borgere og virksomheder giver myndigheden rigtige oplysninger, og derfor er dokumentation ikke altid nødvendig. Borgere kan fortsat skrive under på en tro og love erklæring, selvom oplysningerne afgives elektronisk. Forvaltningen kan senere kontrollere oplysninger, hvis der er noget atypisk. Opgivelse af dokumentationskrav skal bl.a. vejes op mod oplysningers vigtighed for sagens afgørelse, herunder hvor vidtgående afgørelsen er for borgeren/virksomheden.
- *Hente data et andet sted.* En mulighed er at undersøge, om forvaltningen selv kan hente valide data fra andre myndigheder frem for at bede borgeren/virksomheden om data og dokumentation.
- *Indhente valide data hos private virksomheder.* En anden mulighed er, at undersøge om private virksomheder har data, som kan bruges i sagsbehandlingen.
- *Anvende data som myndigheden allerede er i besiddelse af.* Det kan i nogen situationer medføre, at informationer er lidt anderledes.
- *Sikre at data er tilgængelige hos virksomheder og borgere.* Det er vigtigt, at myndigheden undersøger om data, der efterspørges, allerede er tilgængelige hos borgeren eller virksomheden. Det er fx ikke en god idé at opfinde nye beregningsmetoder, som pålægger virksomheden eller borgeren nye administrative byrder.

#### *Konkrete eksempler*

Told- og Skattestyrelsen henter oplysninger om fx renteindtægter, renteudgifter og faglige kontingenter hos private virksomheder, som de bruger i forbindelse med selvangivelsen. Data hentes altså fra en ikke-offentlig institution.

I forbindelse med Finansstyrelsens vurdering af gældssanering til landmænd i starten af 90'erne, var et af elementerne i vurdering af landmænds berettigelse til sanering, deres hidtidige vilje til betaling af afdrag på gæld. Finansstyrelsen (Hypotekbanken) kunne her anvende de oplysninger, de havde liggende om den enkelte landmands indbetaling.

I administrationen af boligstøtte beder man i dag borgeren oplyse om boligarealet i forbindelse med ansøgning. Oplysningen findes dog også i BBR, hvorfor de kommunale sagsbehandlere ofte finder oplysningen direkte i registreret. Byrden, borgeren påføres ved at skulle oplyse boligareal, kunne således formentlig fjernes.

#### Skal sagsbehandleren udøve et skøn i sagsbehandlingen?

Lovgivningen kan pålægge forvaltningen at udøve et skøn i forbindelse med sagens afgørelse. Skøn i sagsbehandlingen kan gøre det vanskeligt at digitalisere, idet det ikke er muligt at automatisere et skøn.

Et skøn kan blive indsat i lovgivningen ud fra forskellige motiver. Skønnet kan fx være begrundet i at afgørelsen er meget indgribende for borgeren, og det derfor er nødvendigt at lave et individuelt skøn i hvert enkelt tilfælde.

Et skøn kan imidlertid også være begrundet i, at det ikke er muligt for forvaltningen at skaffe den nødvendige baggrundsviden om området, før lovgivningen gennemføres. Derfor kan det være nødvendigt at udforme lovgivningen, så det er muligt for forvaltningen at udøve et skøn i sagerne. Viden om området bliver først opsamlet fra det øjeblik, hvor lovgivningen træder i kraft. Efterhånden, som der generes viden, udvikles ofte en administrativ praksis på området. Når lovgivningen på et tidspunkt skal revideres, kan skønnet fjernes, såfremt der nu eksisterer tilstrækkelig viden og erfaring på området.

#### *Løsninger*

- I de tilfælde, hvor skønnet er indsat i lovgivningen pga. manglende baggrundsviden om området, kan loven præciseres, når forvaltningen har indsamlet tilstrækkelig dokumentation og erfaring.
- Der udvikles en digital løsning for den del af sagsgangen, der ikke indeholder et skøn, fx indhentelse af oplysninger fra borger og virksomheder.

#### *Konkrete eksempler*

Lov om eftergivelse af SU-lån blev ændret i 1997. Hidtil havde eftergivelse af SU-lån beroet på et skøn fra sag til sag. Finansstyrelsen, der administrerede ordningen, fik imidlertid en række klager. Tilsvarende gjorde Finansministeriets departement, der var rekursmyndighed. Lovændringen var med til at objektivere skønnet, idet evne/vilje til afdrag i fremtiden blev defineret med en formel. Tilsvarende blev vurdering af den hidtidige evne/vilje til at tilbagebetale på lånet objektiviseret. Resultatet blev, at borgeren kunne gå ind på en hjemmeside, og tjekke om det var relevant at søge om eftergivelse af studiegælden.

Finansstyrelsens vurdering af gældssanering til landbruget først i 90'erne kunne have tre udfald: lukke landbrug, akkord med andre kreditorer samt bevilling af gældssanering. Afgørelserne tog dels udgangspunkt i en række objektive kriterier som: adkomst, regnskabsmateriale, erklæringer og budgetter. Dels en række subjektive vurderinger: landbrug skal være hovederhverv, det skal være animalsk produktion, økonomiske overlevelsessevne efter evt. sanering samt den hidtidige evne til at afdrage mv. Finansstyrelsen formåede at gøre de subjektive forhold objektive ved at indsætte forskellige grænseværdier. Eksempelvis blev hovederhverv vurderet ud fra timeforbrug. Animalsk produktion blev vurderet ud fra jord i for-

hold til antal dyr. Økonomisk overlevelsessevne kunne beregnes på baggrund af regnskabsoplysninger. Alle de forskellige forhold lagt sammen gav en automatisk afgørelse mht. gældssanering eller lukning af landbrug. Akkordordninger kunne derimod ikke digitaliseres. I stedet blev sagerne filtreret fra til manuel sagsbehandling.

### Skal en tredjepart involveres i sagen?

Lovgivningen kan enten pålægge tredjepart en oplysningspligt i forbindelse med oplysningen af en sag, eller tredjepart kan være en part, som skal høres i sagen. I det sidste tilfælde har tredjepart en ret men ikke en pligt til at give oplysninger til en konkret sag.

Hvis tredjepart har en oplysningspligt, kan lovgivningen pålægge, at man skal stille data eller viden til rådighed for sagen. Det kan fx være boligejeren/boligselskabet, der skal afgive oplysninger i forbindelse med en lejers ansøgning om boligstøtte.

Tredjepart kan i nogle tilfælde også have en rettighed til at blive hørt i en sag. Det er fx naboer, der skal høres i forbindelse med byggetilladelser. I det tilfælde kan naboen vælge, hvorvidt han vil udtale sig i sagen eller ej.

I det tilfælde, hvor tredjepart er involveret, er det relevant at vurdere, hvor professionelle parterne er. Samtidig er det vigtigt at vurdere, hvorvidt tredjeparts oplysningspligt er baseret på objektive data eller baseret på et skøn.

Professionelle parter kan i langt højere grad pålægges et krav om elektronisk interaktion med myndigheden end "ikke professionelle" parter. Det kan ikke forventes, at almindelige borgere og små virksomheder har adgang til elektroniske medier, mens store professionelle interesseorganisationer må forventes at have it-systemer, så de kan kommunikere elektronisk.

### *Løsninger*

- Det vurderes, hvorvidt det er nødvendigt for sagens oplysning at involvere tredjepart i sagen. Herunder hvorvidt de nødvendige data, kan hentes hos andre myndigheder eller hos mere professionelle parter.
- Såfremt objektive data skal indhentes hos tredjepart, hvordan hentes oplysninger så mest hensigtsmæssigt. Er det nemmest på ad-hoc basis eller skal indsamlingen af data systematiseres og digitaliseres.

### *Konkrete eksempler*

Nogle kommuner er begyndt at indgå aftaler med boligselskaberne om at lave registre for oplysninger i tilknytning til huslejer mv. Registrerne skal erstatte høring af boligselskaberne ved hver enkelt boligstøtteansøgning. Det kan overvejes, om det er mere hensigtsmæssigt at lave et fælles register frem for, at de enkelte kommuner opretter deres eget.