

ForvaltIT: Styrings- og retssikkerhedsmæssige spørgsmål i relation til den digitale forvaltning

Hanne Marie Motzfeldt, lektor i digital forvaltning, Københavns Universitet

1. Indledning

Det projekt (ForvaltIT), der beskrives i denne rapport, er støttet økonomisk af Justitsministeriets Forskningspulje. Projektets gennemførelse og resultater er alene forfatterens ansvar. De vurderinger og synspunkter, der fremsættes i rapporten, er forfatterens egne og deles ikke nødvendigvis af Justitsministeriet.

Det overordnede formål med ForvaltIT var at undersøge, om administrativ praksis i lighed med ombudsmandspraksis¹ indikerer generelle udfordringer relateret til forvaltningsmyndighedernes overholdelse af lovgivningen, når der anvendes digitale løsninger til at understøtte opgaveløsningen. Videre var det hensigten – om muligt – at afgrænse disse udfordringer til mere specifikke områder og/eller bestemte temaer.

Fremgangsmåden var i hovedsagen fastlagt til at være en undersøgelse af de centrale statslige instansers nyeste praksis relateret til offentlige digitale løsninger. Dataindsamling ville ske via aktindsigt og/eller indhentelse af årsberetninger mv., hvorefter data som udgangspunkt ville blive systematiseret efter de kriterier, der er anvendt i ombudsmandspraksis eller andre relevante kriterier.

Allerede under dataindsamlingen opstod en udfordring for projektets gennemførelse. Størstedelen af de statslige myndigheder, som projektet henvendte sig til i forbindelse med dataindsamlingen, havde betydelige vanskeligheder med at fremfinde sager, hvor der var klaget over eller på anden måde havde vist sig retssikkerhedsmæssige udfordringer forbundet til offentlige digitale løsninger.

I dialogen med de relevante myndigheder blev det afklaret, at dette især skyldtes to forhold. For det første var sager og henvendelser emneangivet i myndighedernes journalsystemer med temaer relateret til det *materielle* indhold. Derfor kunne myndighederne ikke elektronisk fremsøge de sager, hvor der var klaget over eller i øvrigt fundet retssikkerhedsmæssige eller anvendelsesmæssige udfordringer vedrørende digitale løsninger. For det andet var der i flere tilfælde etableret særlige enheder (call-centre mv.), der håndterede anmodninger om vejledning eller klager over digitale løsningers brugervenlighed. Disse enheder var forankret i de private virksomheder, der drev løsningerne for myndighederne, og informationerne fra disse servicefunktioner var ikke i alle tilfælde tilgængelige for myndighederne.²

Visse af de kontaktede myndigheder vurderede imidlertid, at ForvaltIT var et projekt af en sådan aktuel og betydelig samfundsinteresse, at der blev tilrettelagt alternative procedurer for at skaffe projektet de

¹ Ombudsmandspraksis var tidligere samlet og beskrevet i et notat, der var offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. Praksis er i dag gengivet under to temaer i embedets myndighedsguide: Generelle krav til offentlige IT-systemer (overblik #13) og Partsrettigheder og offentlige IT-systemer (overblik #12), tilgængelige via http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/generelle_forvaltningsretlige_krav_til_offentlige_it-systemer/ og http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/partsrettigheder_og_offentlige_it-systemer/. Se også note 3 og 4 med links til embedets generelle bekymringsskrivelser i 2005 og 2014.

² Enkelte myndigheder var i besiddelse af nyere optegnelser fra sådanne servicefunktioner. Udlændinge- og Integrationsministeriets optegnelser er f.eks. anvendt nedenfor i afsnit 5.1.3.3.

nødvendige data. I nogle tilfælde fandt de enkelte sagsbehandlere nyere relevante sager eller rapporter inden for projektets rammer via egen eller kollegaers hukommelse. Andre myndigheder fandt generelt materiale og/eller stillede ledende medarbejdere til rådighed for samtaler eller endda kvalitative interviews. Herved blev der fremskaffet en rimelig mængde data vedrørende de centrale myndigheders praksis.

Selvom de fremskaffede sager kunne antages at være repræsentative for de fleste statslige administrationer, var der dog forsat en vis risiko for, at de erhvervede data var utilstrækkelige og tilfældighedsprægede i forhold til projektets formål. Derfor blev det besluttet at kontakte de kommunale borgerrådgivere, hvor de ikke havde offentliggjort (større) årsberetninger. Heller ikke borgerrådgivernes journaliseringspraksis gav imidlertid mulighed for at fremsøge de relevante sager elektronisk, hvorfor størstedelen af borgerrådgiverne afslog at imødekomme aktindsigten. En del af borgerrådgivere var imidlertid så positivt indstillet overfor ForvaltiTs formål, at de fremsøgte nyere sager manuelt eller efter hukommelsen, og stillede op til supplerende interviews. Det må antages, at de herved fremskaffede sager er repræsentative for også de borgerrådgivere, der ikke havde ressourcer til at prioritere en sådan indsats.

Det blev herefter vurderet, at der var tilstrækkelige data til at gennemføre projektet. Folketingets Ombudsmands praksis blev ikke inddraget, idet embedets praksis er grundigt beskrevet i vejledninger, guides på embedets hjemmeside og i den juridiske litteratur.

Folketingets ombudsmand tager sager op af egen drift og kan henvende sig til myndigheder og Folketing, hvis embedet observerer udfordringer af alvorligere eller generel karakter. Sidstnævnte har embedet gjort i 2005, hvor ombudsmanden skrev til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Kommunernes Landsforening, at han havde observeret problemer med overholdelse af de forvaltningsretlige regler, når offentlige myndigheder indførte it-løsninger og bad dem om at tage hånd om problemerne i forbindelse med kommunalreformen.³ I 2014 henvendte den næste ombudsmand sig til Finansministeriet (Digitaliseringsstyrelsen) med inddragelse af Justitsministeriet, Folketingets Finansudvalg og Folketingets Retsudvalg, og gjorde opmærksom på, at forholdene ikke var blevet bedre.⁴ Der synes således ikke at være yderligere vedrørende ombudsmandspraksis, som ForvaltiT kan bidrage med.

I projektets afslutningsfase blev det videre vurderet, at de databeskyttelsesretlige spørgsmål burde udgå. Årsagen var, at de indhentede data i det store hele bekræftede, hvad der allerede er anført i Datatilsynets årsberetninger og tilsynsprogrammer. Projektets data tilførte hverken konkretiseringer eller yderligere viden herom.

På baggrund af udfordringerne i forbindelse med fremskaffelse af materiale via aktindsigt, indledes i det følgende med i afsnit 2 at drøfte de retssikkerheds- og styringsmæssige spørgsmål, dette i sig selv giver anledning til at overveje. Herefter ses i afsnit 3 på de udfordringer, som borgerrådgiverne under samtaler og interviews udpegede som mulige generelle udfordringer, der følger med digitaliseringen af den offentlige sektor. Det er valgt at fremhæve de temaer, der samtidig synes at have støtte i de data, der i øvrigt er tilvejebragt. I afsnit 4 gennemgås udvalgte sager, der kan illustrere, hvilke forhold vedrørende sagsoplysning myndigheder bør være opmærksomme på, når der anvendes digitale løsninger. En række sager vedrørende de centrale partsrettigheder, der antageligvis ikke vil blive ændret som led i den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning⁵, er gennemgået i afsnit 5. Det drejer sig om begrundelse, ret til repræsentation og vejledningspligten. I afsnit 6 er gengivet enkelte sager, der vedrører journalisering, hvorefter afsnit 7 indeholder en opsummering og gengivelse af de enkelte vurderinger.

³ FOB 2005, s. 409 ff, http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/05-40/

⁴ http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/borgernes_retssikkerhed/

⁵ Aftale om digitaliseringsklar lovgivning nævner udtrykkeligt partshøringsreglerne, som derfor ikke er inddraget i nærværende rapport. Se aftalens ordlyd, tilgængelig via <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/01/digitaliseringsklar-1>

2. Styring og kvalitetssikring

2.1. Indledning

De indsamlede data i ForvaltIT viser tydeligt, at kun få statslige myndigheder kan fremsøge klagesager mv. vedrørende digitale løsninger uden uforholdsmæssigt ressourceforbrug i form af manuelle gennemgange. Dette indikerer to alvorlige styrings- og retssikkerhedsmæssige udfordringer for nutidig og fremtidig offentlig digitalisering.

Den første udfordring behandles i afsnit 2.2, og drejer sig om myndighedernes mulighed for sikre forsvarlig drift af den digitale forvaltnings it-løsninger, herunder føre tilsyn med private leverandører og kræve aftalte kvalitetsstandarder overholdt. Den anden udfordring drøftes i afsnit 2.3. Den anden udfordring drejer sig om underminering af forvaltningsmyndighedernes mulighed for at overholde god forvaltningsskik ved at »lære af deres erfaringer« fagligt, økonomisk og retssikkerhedsmæssigt. Med andre ord handler afsnit 2.3. om, at en af forudsætningerne for at udnytte forbedringspotentialet ved fejl og u hensigtsmæssigheder er, at der er mulighed for reelt og databaseret at tage højde for herfor ved fremtidige digitaliseringsprojekter.

2.2. Tilsyns- og reaktionspligt

Størstedelen af offentlige digitale løsninger udvikles, drives og vedligeholdes af private leverandører, ligesom de private leverandører håndterer en del af borgernes henvendelser vedrørende løsningerne. Det er dog som udgangspunkt forsat den sagligt kompetente myndighed, der bærer ansvaret for (kontinuerligt) at sikre, at en anvendt digital løsning har fornøden kvalitet, og at leverandørens produkter og service både lever op til minimumskravene i lovgivningen, og til de kvalitetsstandarder, som myndigheden har fastlagt.

Folketingets ombudsmand har i flere udtalelser forholdt sig til myndighedernes tilsynspligt i forhold til private leverandører, herunder myndighedernes reaktionspligt i forbindelse med borgerklager. Som eksempel kan fremhæves FOB 2010 20-14 vedrørende kvalitet af skøindlæg. I sagen fastslog ombudsmanden bl.a., at den involverede kommune ikke alene havde pligt til allerede ved aftalens indgåelse at sikre overholdelse af lovgivningens minimumskrav og fastsætte kvalitetsstandarder. Myndigheden havde også pligt til at sikre mulighed for løbende tilsyn med, at det leverede levede op til lovgivningen og den aftalte kvalitet. Af udtalelsen fremgår desuden, at kommunen et vist omfang havde pligt til at reagere på – og nærmere undersøge rigtigheden af – oplysninger fra borgere, der indikerede aftalebrud eller manglende overholdelse af relevante bestemmelser i lovgivningen. I det konkrete tilfælde mente ombudsmanden, at borgerens henvendelse pegede i retning af, at de kommunale opgaver ikke længere blev løst lovligt og rigtigt. Kommunen modtog derfor kritik for ikke at have undersøgt nærmere, om borgerens oplysninger var korrekte. Tilsvarende er f.eks. lagt til grund i FOB 2011 20-6 om en ambulancetjenestes udrykningstid. Det skyldes, at der gælder en pligt til at reagere på oplysninger, der med en vis sandsynlighed indikerer, at eksterne leverandører ikke udfører deres opgaver i overensstemmelse med lovgivningen og indgåede aftaler. Det fremgår udtrykkeligt af FOB 2010 20-14, at tilsynspligten både gælder for ydelser, der leveres til borgerne og for ydelser, der leveres til myndighederne (herunder til intern drift).

Det synes at være en forudsætning for at være i stand til at leve op til tilsyns- og reaktionspligten i forhold til leverandører af digitale løsninger, at myndighederne har viden om og reel mulighed for at agere på borgerklager eller f.eks. medarbejderes observationer relateret til løsningernes funktioner. Det synes tilsvarende at være en naturlig forudsætning, at myndighederne har viden om i hvert fald *antallet* af borgerklager over en digital løsnings funktioner, idet en større mængde borgerklager kan være en indikation på, at der kan være (alvorligere) problemer af systemisk karakter.

De i projektet indhentede data peger således entydigt i retning af, at forudsætningerne for at føre tilsyn og kontrol med – og dermed sikre – kvaliteten af borgerrettede digitale løsninger og overholdelse af lovgivningen ikke fuldt ud er til stede i den statslige forvaltning. Der er derimod ikke tilstrækkelige data til at

vurdere, om den tilsvarende styringsmæssige og retssikkerhedsmæssige udfordring eksisterer i kommunerne og regionerne.

2.3. Tilrettelæggelse af (forsvarlige) sagsgange

Det følger af god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndigheder skal have ordnede forhold, herunder effektive og forsvarlige arbejdsgange. Kravet understøtter, at myndighederne kan handle i overensstemmelse med lovgivningen og behandle sager på betryggende måde.⁶ I forlængelse heraf følger det yderligere af god forvaltningsskik, at beslutninger om administrative ændringer (omorganiseringer mv) skal hvile på et forsvarligt beslutningsgrundlag og myndighederne skal inddrage de erfaringer, de tidligere har erhvervet i forbindelse med lignende ændringer (omorganiseringer, projekter, strategiske indsatser mv.).

Sidstnævnte understøtter, at ændringer i etablerede administrative forhold besluttet og gennemføres på forsvarlig vis, og ikke fører til (for) høje økonomiske omkostninger, efterfølgende sagspukler, administration i strid med lovgivningen eller god forvaltningsskik mv.

FOB 2017-14 drejede sig bl.a. om grundlaget for en beslutning om en omorganisering af politikredsens administration på en række administrationsområder. Omorganiseringen havde ført til meget lange sagsbehandlingstider, der havde haft konsekvenser for borgerne. Af ombudsmandens udtalelse fremgår, at den administrative beslutning var truffet på et mangelfuldt oplysningsgrundlag. Der var bl.a. ikke taget højde for ressourceforbruget ved etablering af de nye enheder, herunder oplæring af (nye) medarbejdere og etablering af sags- og arbejdsgange. Der havde tillige været urealistiske forventninger til rationaliseringsgevinsterne, og flere fejlkalkuler af relativt indlysende karakter. Ombudsmanden udtalte i sagen, at det er »vigtigt, at der i relation til de forhold, som det er muligt at tage højde for (etablering af ny ledelse/ledelsesstruktur, rekruttering og oplæring af nye medarbejdere, etablering af nye sags- og arbejdsgange, udarbejdelse af nye brevskabeloner, paradigmer mv.), foretages realistiske vurderinger og beregninger af de ressourcer, der skal afsættes både i den indledende etableringsfase og på længere sigt, når almindelig daglig drift er opnået. Uden sådanne realistiske vurderinger og beregninger kan der ikke skabes et retvisende billede af de mere langsigtede fordele og eventuelle og forbigående ulemper ved en omorganisering eller en omstrukturering. Er der flere mulige modeller for omorganisering eller omstrukturering i spil, er realistiske vurderinger og beregninger desuden en forudsætning for, at der kan træffes et oplyst og rigtigt valg. Endelig vil realistiske vurderinger og beregninger kunne forøge chancen for hurtigt at nå almindelig daglig drift og give den nye enhed bedre mulighed for at håndtere eventuelle negative konsekvenser af uforudsete begivenheder«. Hertil tilføjede ombudsmanden, at han gik ud fra, at politiet ville inddrage de opnåede erfaringer ved fremtidige lignende omorganiseringer.

Det forhold, at det er vanskeligt at indhente valide data om karakteren af og antallet af borgerklager samt om øvrige retssikkerhedsmæssige udfordringer relateret til digitale løsninger, rejser ikke alene tvivl om, hvorvidt myndighederne er i stand til at vurdere, om deres digitalt understøttede arbejdsgange lever op til lovgivningen og god forvaltningsskik. Der er også begrundet tvivl om, hvorvidt de kan reagere på, hvis dette ikke er tilfældet. Den omstændighed, at der ikke administrativt er tilrettelagt systematisk indhentning af viden om udfordringer for borgere og administration med henblik på opsamling af erfaringer, peger videre i retning af, at nutidig og fremtidig udvikling af nye digitale løsninger samt tilrettelæggelse af organisationernes arbejdsgange ikke fuldt ud nyttiggør myndighedernes allerede erhvervede erfaringer på et reelt, databaseret grundlag.

Manglen på overblik og reel databaseret viden øger helt oplagt risikoen for fremtidig gentagelse af mindre hensigtsmæssige udviklings- og implementeringsprocesser. Sådanne gentagelser ville antageligvis kunne helt eller delvis undgås, hvis der var tilrettelagt en mere systematisk indsamling af erfaringer om påvirkningen af relationen til borgerne og forvaltningsinterne forhold. Systematisk journalisering af opnåede erfaringer, herunder omfang og karakter af borgerhenvendelser og u hensigtsmæssigheder, samt dermed forbundet ressourceforbrug, ville formentlig give langt bedre mulighed for fremtidig udvikling på et mere kvalificeret

⁶ Kirsten Talevski i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, s. 692 og Jens Olsen i Hans Gammeltoft Hansen (red.), Forvaltningsret, 2. udg., s. 644 ff.

grundlag. Dette ville muligvis yderligere mindske brugen af efterfølgende konsulentundersøgelser mv. for at klarlægge effekterne af de pågåede forandringer.

Ovenstående iagttagelse er i ForvaltIT udelukkende baseret på data vedrørende statslige myndigheder, og data fra de kommunale borgerrådgiverenheder. Der er dog visse indikationer på tilsvarende udfordringer i kommunal administrativ praksis. Borgerrådgiveren for Københavns Kommune har bl.a. udtalt, at »På samme måde som vi øver os i konsekvent at vurdere de økonomiske risici ved større beslutninger, bør vi være bedre til at vurdere de juridiske og retssikkerhedsmæssige risici. (...) Det er simpelthen for dyrt at vente til pressen eller Borgerrådgiveren kommer ind i billedet – så er skaden allerede sket.«⁷

De i projektet indhentede data peger således i retning af, at de naturlige forudsætninger for, at myndighederne nyttiggør opnåede erfaringer relateret til udfordringer for borgernes retssikkerhed eller påvirkningen af forvaltningsinterne forhold ikke fuldt ud er til stede i den statslige forvaltning. Der er ikke tilstrækkelige data til at vurdere, om den tilsvarende styringsmæssige udfordring eksisterer i kommunerne og regionerne.

3. Generelle betragtninger fra Borgerrådgiverne

3.1 - Indledning

Som det er beskrevet i afsnit 1, blev der gennemført samtaler eller kvalitative interviews med en række borgerrådgivere. Det overordnede tema for disse samtaler mv. har været, hvorvidt borgerrådgiverne har oplevet, at der har været generelle udfordringer eller særlige problemstillinger for borgerne og/eller myndighedernes overholdelse af lovgivningen i forbindelse med anvendelse af offentlige digitale løsninger. Interviewene og samtalerne supplerede de indhentede sagsakter som udtryk for mere intuitive betragtninger og overvejelser baseret på borgerrådgivernes erfaringer.

Det påpeges indledningsvis, at en ikke-ubetydelig del af de udfordringer, som borgerrådgiverne har omtalt, synes at vedrøre statslige løsninger, hvor kommunerne i princippet alene varetager den borgernære vejlednings- og bistandsopgave mv.

Borgerrådgiverne har helt overordnet peget på to centrale udfordringer, der følger med den øgede digitalisering. Den første beskrives i afsnit 3.2 og drejer sig om ressourcetsvage borgere. Den anden vedrører svækket faglighed og indsigt i kommunerne. Dette tema drøftes i afsnit 3.3, inden der kort opsummeres i afsnit 3.4.

3.2. Ressourcetsvage borgere

De interviewede borgerrådgivere pegede på et diffust, samlet indtryk af, at ressourcetsvage borgere i bred forstand ikke nødvendigvis oplever den digitale forvaltning som en lettelse. Årsagen angives at være, at denne gruppe af borgere har et stort behov for den personlige kontakt med (fagligt kompetente) myndighedspersoner.

⁷ Københavns Kommunes borgerrådgivers årsberetning 2017, s. 50, tilgængelig via <https://www.kk.dk/nyheder/borgerraadgiverens-beretning-2017>.

Borgerrådgivernes iagttagelser vedrørende udsatte borgergrupper kan genkendes i nogle af de sager, der er tilsendt fra statslige myndigheder. Færdselsstyrelsen har f.eks. tilsendt akter vedrørende afslag på tegnsprogstolk til digital køreprøve til en døv og ordblind borger.⁸

Borgerrådgiverne fremhævede især tre temaer. Det første tema var den mere ressourcesvage borgergruppes oplevelse af usikkerhed ved anvendelse af selvbetjeningsløsninger og anden online-kommunikation. Dette tema behandles nedenfor i afsnit 3.2.1. Det andet – og forbundne – tema drejer sig om en svækkelse af borgernes forståelse af lovgivningen, og drøftes nedenfor i afsnit 3.2.2. Endelig pegede de interviewede borgerrådgivere på udfordringer relateret til ressourcesvage borgernes anvendelse af offentlig digital post. Betragtningerne relateret til dette tema er gennemgået nedenfor i afsnit 3.3.3.

3.2.1. Selvbetjeningsløsninger

Borgerrådgiveren fra Albertslund og Glostrup har en oplevelse af/erfaring med, at en betydelig del af de borgere, som har henvendt sig til embedet, har haft problemer med at søge om sociale ydelser via digital selvbetjening. Dette skyldes efter borgerrådgiverens vurdering en kombination af borgernes personlige forudsætninger og løsningernes opbygning. Borgerrådgiveren udtalte, at betydningen af digitale selvbetjeningsløsninger for visse grupper er: »... at folk simpelthen ikke helt forstår, hvad de bliver spurgt om« i forbindelse med udfyldning af en ansøgning om en ydelse via digital selvbetjening.⁹

Borgerrådgiveren beskrev yderligere sine erfaringer med, at nogle borgere bliver usikre på, hvilke konsekvenser det har, hvis de ikke udfylder en ansøgning om en ydelse helt korrekt. Borgerrådgiveren udtrykte forståelse for denne usikkerhed, idet baggrunden for denne borgergruppe ikke harmonerer med, at borgeren som udgangspunkt sidder alene og skal udfylde ansøgningen. Her forklarer borgerrådgiveren om sin oplevelse af ressourcesvage borgeres situation, at der før digitaliseringen var en tættere kontakt mellem borgere og sagsbehandlere i kommunen. Hun udtaler: »... når der ikke sidder et andet menneske foran dig som kan lave oversættelsen fra system til menneske eller fra myndighed til menneske, så bliver det rigtig svært.«¹⁰

Dette synspunkt blev til dels delt af borgerrådgiveren i Favrskov Kommune, der kort nævnte udfordringer relateret til de krav, der stilles til ledige i online kommunikation med det offentlige.¹¹

3.2.2. Manglende indsigt og forståelse for lovgivningen (vejledning)

I forlængelse af ovenstående problemstilling nævner borgerrådgiveren fra Albertslund og Glostrup, at den svagere gruppe af borgernes viden om lovgivningen, herunder om mulighederne for at opnå støtte til at håndtere en situation (ydelser), synes at være blevet svækket med digitaliseringen.

Borgerrådgiverens oplevelse er, at ikke alle borgere kan håndtere udgangspunktet om selv at finde information på kommunernes hjemmesider og på borger.dk. Svækkelsen af borgernes personlige kontakt til kommunens medarbejdere med henblik på vejledning er efter borgerrådgiverens opfattelse især et problem for ressourcesvage og ældre borgere. Hun fremhæver en sag med ældre borgere, der ved overgang til pension fik en meget lav ydelse, fordi de ikke vidste, at de var berettiget til et (i lovgivningen tilsigtet og ret almindeligt) tillæg. Borgerrådgiveren udtaler: »Fordi vi fandt ud af, at de her mennesker, når de overgik til pension, de kunne ikke forstå, hvorfor de lige pludselig kun fik 3000 kr. om måneden, så var det fordi, at de

⁸ Færdselsstyrelsens j.nr. 100299-00194.

⁹ Interview med borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune, s. 2.

¹⁰ Interview med borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune, s. 2.

¹¹ Notat vedrørende samtale med borgerrådgiveren i Favrskov Kommune af 21. august 2018, s. 1.

fik brøkpension. Det skal man jo vide positivt, at du kan søge tillæg. Hvis alt bliver digitaliseret, hvordan skal de vide det? Det tror jeg da er en reel problemstilling«. ¹²

Forbundet hermed nævner borgerrådgiveren også fragmenteret sagsbehandling og usammenhængende forløb som en følge af, at kontakt og kommunikation mellem borgere og forvaltning er blevet digital, og ansøgninger og indberetninger opdelt på flere løsninger. Borgerrådgiveren nævner som eksempel en borger, der har fået afslag på et eneforsørgertilskud. Begrundelsen for afslaget var, at borgeren ikke havde indsendt dokumentation i tide. Borgeren havde imidlertid sideløbende en anden sag hos myndighederne, hvor hun også skulle indsende (tilsvarende) dokumentation. De to sager lignede hinanden i en sådan grad, at der var en reel risiko for, at borgeren ville identificere dem som samme sag, hvilket borgeren i den konkrete sag da også gjorde. Da borgeren i den anden sag fik at vide, at hun ikke skulle foretage sig yderligere, var hun ikke opmærksom på, at der fortsat manglede dokumentation i den første sag (borgeren var ifølge interviewet stressramt, hvilket yderligere kan forklare forvirringen).

Borgerrådgiverens pointe med ovenstående eksempel var, at når borgerne i sådanne processer har tæt kontakt med menneskelige sagsbehandlere i stedet for at kommunikere digitalt via forskellige løsninger mv., vil sagsbehandlerne helt automatisk være opmærksomme på borgerens situation og mulige (samt naturlige) forvirring. Borgerrådgiveren udtaler: »Altså min påstand er, hvis det havde ligget ude hos en kødelig sagsbehandler, så havde det ikke været et problem (...) Og sådan nogle sager gør folk helt frustrerede, og de kan ikke komme til at tale med nogen, andet end at så kan de komme ud og få noget vejledning hos mig. Og det er jo ikke engang en kommunal afgørelse. Der er jo sådan en distancering i sagsbehandlingen...« ¹³

Opsummerende synes de nuværende strategiske tiltag vedrørende sammenhængende brugerrejser ¹⁴ og opbrydning af siloer i det offentlige til dels at være et forsøg på via digitale løsninger at håndtere et problem, der for så vidt er blevet forstærket som følge af digitalisering. Borgerrådgivernes input til ForvaltIT synes dog at pege i retning af, at de svagere grupper i højere grad har brug for menneskelig kontakt med sagsbehandlere, og sådanne tiltag derfor ikke vil løse udfordringerne for denne gruppe af borgere.

3.2.3. Offentlig digital post

Især i relation til de her omhandlede resourcesvage grupper pegede borgerrådgiverne på flere uhensigtsmæssigheder i relation til offentlig digital post.

Den første udfordring samles her under betegnelsen »over-kommunikation«. Digitaliseringen har – muligvis – skabt en tendens til øget kommunikation direkte til borgerne fra myndighedernes side. Borgerrådgiverne peger her på, at nogle borgere ikke magter at følge med, hvis antallet af breve via offentlig digital post bliver for højt, og ophører med at læse deres post. Andre formår blot ikke at sortere mellem vigtigt og mindre vigtigt, hvis de f.eks. både modtager høringsbreve om anlæg af cykelstier og information om storskrald samt vigtige indkaldelser, høringskrivelser og afgørelser.

Borgerrådgiveren i Esbjerg Kommune nævnte i forlængelse heraf, at opsætningen af Digital Post kan bidrage til forvirring for den mindre ressourcestærke gruppe af borgere, der har megen kontakt med myndighederne. Hun udtalte, at Digital Post »... har en meget uhensigtsmæssig opsætning. Ofte står der afsender: Esbjerg Kommune – men ikke hvilken afdeling. Og nogle gange står der bare 'post fra Esbjerg Kommune', hvilket jo kan være hvad som helst. Hvis man får megen post fra sin kommune, kan de derfor være svært at få et overblik med mindre man selv formår at sortere posten. Og det formår borgere, der er i megen kontakt med

¹² Interview med borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune, s. 19.

¹³ Interview med borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune, s. 10 og 11.

¹⁴ Se herom f.eks. <https://digst.dk/digital-service/brugeroplevelse/sammenhaengende-brugerrejser/>

kommunen sjældent.« Det burde ifølge borgerrådgiveren være mere tydeligt markeret, hvem posten præcis er fra, idet ikke alle borgere formår at sortere deres post.¹⁵

Den anden udfordring er angiveligt, at fritagelse fra offentlig digital post skete på baggrund af ansøgninger herom. Der eksisterer derfor en gruppe af borgere, der burde have været undtaget, men ikke har fået dispensation, idet de ikke har haft overblik eller overskud hertil. En beslægtet problemstilling, som bliver nævnt af borgerrådgiveren for Albertslund og Glostrup Kommune, angår henvendelser fra borgere, der havde været midlertidigt fritaget fra at anvende Digital Post, men ikke havde kontaktet kommunen for at forny den midlertidige fritagelse. Dette betød, at borgerne (igen) var omfattet af den obligatoriske pligt til at anvende Digital Post. Borgerrådgiveren påpeger dette som en betydelig udfordring, da der ofte var tale om ressourcetsvage borgere, der havde vanskeligheder ved at betjene sig digitalt.¹⁶

Samme problemstilling blev fremhævet af borgerrådgiveren i Esbjerg, som yderligere har været i kontakt med flere borgere, der ikke har NemID, eller i praksis ikke kontrollerer deres digitale postkasse. Borgerne har ikke søgt om fritagelse fra Digital Post, og er dermed ved lov forpligtet til at modtage henvendelser via Digital Post. Disse borgere læser dog ikke den post, der kommer fra offentlige myndigheder, som anvender Digital Post. Også en del af borgerrådgivernes mindre formaliserede sager synes at dreje sig om offentlig digital post og fritagelse herfra. Temaet går bl.a. igen i både de tilsendte akter og oversigten over vejledningssamtaler fra borgerrådgiveren i Horsens Kommune.

Opsummerende synes problemerne med overgang til offentlig digital post ikke at være løst for den svagere gruppe af borgere, der kan have større behov for direkte og menneskelig kontakt med sagsbehandlere end den gennemsnitlige danske borger.

3.3. Svækkelse af myndighedernes faglighed og uklare ansvarsforhold

Som eksempel vedrørende udfordringerne med delte kompetencer og vejledningspligt blev det nævnt under de kvalitative interviews, at det er Udbetaling Danmark, der træffer afgørelse eller gennemfører udbetalinger vedrørende en lang række sociale ydelser til borgere. Samtidig er kommunerne ved lov pålagt vejledningspligt på området.

En af borgerrådgiverne udtrykker direkte bekymring i forhold til, hvorvidt kommunerne reelt kan varetage denne vejledningspligt, og udtaler: »Det gav mening, dengang der stadigvæk var medarbejdere, hvor det var deres arbejdsområder. Hvor nu er det jo faktisk en fordring om, at vi skal kunne noget i kommunerne, som vi ikke længere har ekspertisen til. Og det er faktisk svært.«¹⁷

Herudover nævnes, at vejledningsopgaven yderligere kan kompliceres af, at det er vanskeligt at gennemskue, hvordan de centrale myndigheders digitale løsninger fungerer. Som eksempel på denne problemstilling nævnes en sag, hvor en borger mente, at det beløb, som ifølge Udbetaling Danmark var blevet udbetalt, ikke var det beløb, der reelt blev overført til borgerens konto. Borgerrådgiveren anser det som en generel problemstilling i forbindelse med automatiserede afgørelser og udtaler: »... jeg synes, at ud fra det jeg sidder og ser, så accepterer man bare de data, der er blevet produceret, fordi man ikke går ind og kigger i, hvad pokker det er, den her automatiserede sagsbehandling har lavet (...) jeg kan jo se, hvad I har udbetalt, det står jo på udskriften, men det er ikke det samme tal, du sidder og fortæller mig. Som maskinen fortæller. Hvad er der sket? Og det er ligesom at det... 'Nå men maskinen siger'. Men maskinen siger noget forkert.«¹⁸

¹⁵ Notat vedrørende samtale med borgerrådgiveren i Esbjerg Kommune, s. 1-2.

¹⁶ Denne problemstilling er formentlig ikke længere aktuel, idet der kan fritages permanent i dag.

¹⁷ Interview med borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune, s. 18.

¹⁸ Interview med borgerrådgiveren i Albertslund og Glostrup Kommune, s. 9.

For så vidt angår ansvarsforhold, giver Københavns Kommunes borgerrådgiver i årsberetningen for 2017 udtryk for, at digitalisering fører til en række strukturelle udfordringer relateret til bl.a. ansvarsforhold. I beretningen er bl.a. anført følgende¹⁹:

»Selv Folketingets Ombudsmand har stillet det spørgsmål, om vi ser vibrationer i retsstaten? Fra Borgerrådgiverens position i det kommunale system er det mere klart, at der ikke alene er tale om lette vibrationer, men rystelser eller skælven – i hvert fald på nogle områder. Den økonomiske dagsorden er stærk og trækker effektivisering, rationalisering, digitalisering mv. med sig som selvstændige mål (...)

Retsstatens værdier er ikke eviggyldige, og de er under påvirkning (...) Så hvor står retssikkerheden og borgerbetjeningen, når kommunen tager flere automatiserede robotfunktioner i brug i sagsbehandlingen, og hvem kan redegøre for, hvad der foregår, når robotten spytter underlige breve ud, og programmøren er gået hjem? *Og hvem tager ansvaret?* Og hvor står datasikkerheden næste gang, vi i stor eller mindre målestok foretager ændringer i organisationen eller i vores forretningsgange og dermed grundlæggende ændrer datastrømmene? Eller når en borgers personlige oplysninger kompromitteres via kommunens usikre kontaktformular på hjemmesiden? *Og hvem tager ansvaret?* Og hvor står den individuelle vejledningsforpligtelse og serviceoplevelsen næste gang, vi begrænser den direkte dialog og ændrer på kommunens hjemmeside? *Og hvem tager ansvaret?* Og hvor står det individuelle borgerfokus, når vi standardiserer sagsbehandlingen efter stereotype borgermodeller? *Og hvem tager ansvaret?* (...) Det er derfor Borgerrådgiverens anbefaling, at der løbende tages bestik af de potentielle risikofaktorer, som nye initiativer har eller kan have, således at direktionerne og den politiske ledelse kan træffe kvalificerede beslutninger på et oplyst grundlag. Måske skal alle politiske indstillinger og alle væsentlige beslutninger i forvaltningerne suppleres med en erklæring om, at direktionen indestår for løsningens lovlighed? Det kan fint være op til de enkelte forvaltninger at sikre den juridiske bæredygtighed på deres måde, men det er vel ikke en urimelig fordring, at risikofaktorerne er belyst og gennemtænkt.«

Det kan ikke udelukkes, at centralisering kombineret med placering af vejledningsopgaver hos kommunerne som de borgernære organisationer udgør en udfordring for kvaliteten af – og i værste fald lovmæssigheden – af den vejledningsservice, kommunerne kan give borgerne.²⁰ Dette skyldes for det første, at fagligheden ikke i samme grad er til stede i kommunerne, når de ikke selv varetager sagsbehandlingen på området. Det skyldes for det andet, at kommunerne mangler indsigt i de centrale myndigheders digitale løsninger.²¹ Hertil kommer, som det tredje, en række mere strukturelle problemer vedrørende ansvarsforhold, som borgerrådgiveren i Københavns Kommune har peget på i bl.a. årsberetningen for 2017.

3.4. Opsummering

Borgerrådgiverne er nogle af de enheder, der må antages at have den største indsigt i digitaliseringens betydningen for den borgernære forvaltning.

Borgerrådgivernes funktion i kommunerne har hentet inspiration fra ombudsmandsfunktionen. Borgerrådgiverkonstruktionerne er forskellige fra kommune til kommune, men varetager typisk en række forskellige funktioner, bl.a. at rådgive og vejlede borgere, der er utilfredse med de kommunale forvaltnings sagsbehandling eller personalets optræden. Borgerrådgivernes opgave er ikke at vurdere, hvorvidt konkrete afgørelser er materielt korrekte. De kan ikke underkende de kommunale afgørelser, men søger at løse problemer og konflikter i samarbejde med borgerne og de kommunale forvaltninger. Borgerrådgiverne er forankret direkte under

¹⁹ Københavns Kommunes borgerrådgivers årsberetning 2017, s. 47 ff, se note 7. Fremhævelser foretaget her.

²⁰ Dette fremgår også af årsberetning 2017-2018 fra borgerrådgiveren i Albertslund Kommune, afsnit 3.7.

²¹ En fjernt beslægtet udfordring nævnes af Civilstyrelsen; handicappedes adgang til Lovtidende og statstidende. Se interview med Civilstyrelsen, s. 10-11.

kommunalbestyrelserne (byråd, borgerrepræsentation mv.) og er som udgangspunktet organisatorisk uafhængige af kommunens udvalg, borgmestre og forvaltninger.²²

Der er ikke tilstrækkelige data til at bekræfte, om de observationer, der er beskrevet ovenfor i afsnit 3.2 – 3.3, er udtryk for så alvorlige retssikkerhedsmæssige udfordringer, at der bør reageres med egentlige lovgivningsmæssige tiltag og/eller sanktionsmuligheder. Der er dog næppe tvivl om, at borgerrådgiverne har en særlig indsigt og erfaring inden for den borgernære forvaltning. Opmærksomheden på betydningen af den øgede digitalisering for ressourcetsvage borgere bør derfor skærpes, ligesom det fremadrettet bør overvejes, om opdeling af vejledningsopgaver og sagsbehandlingsopgaver er fuldt ud hensigtsmæssig, hvis hensigten er at levere vejledning af høj kvalitet. Hertil bør der muligvis – i lyset af det citerede fra Københavns Kommune – rettes et vist fokus på ansvars- og styringsforhold.

3.5. Datakvalitet og officialprincippet

Om der faktisk er en tendens til, at i hvert fald visse grupper af borgere er usikre i forhold til digital selvbetjening, og der samtidig sker svækkelse af kommunernes kvalifikationer i forbindelse med at vejlede disse borgere, vil understøttelse af officialprincippet overholdelse fremover få (endnu) større betydning både for borgernes retssikkerhed og for forvaltningens overholdelse af lovgivningen (legalitetsprincippet).

Officialprincippet indeholder et krav til myndighederne om at oplyse en sag i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang, før der træffes en afgørelse over for en borger. Formålet er at sikre, at der træffes materielt lovlige og rigtige afgørelser. De oplysninger, der lægges til grund for en afgørelse (eller beslutning) skal være korrekte, og der skal ske den fornødne kontrol heraf. Sidstnævnte krav genfindes for personoplysningers vedkommende i databeskyttelsesforordningen, der indeholder et generelt princip, der forpligter myndighederne som dataansvarlige til at sikre disse oplysningers rigtighed, herunder fuldstændighed, jf. forordningens artikel 5, stk. 1, litra d.²³

Af sagsakter tilsendt ForvaltIT fra borgerrådgiverne, fremgår en række tilfælde, hvor de offentlige digitale løsninger, som kommunerne anvender, ikke synes fuldt ud at understøtte sådan overholdelse. I (i hvert fald) to af sagerne er der tale om, at myndighederne i første omgang træffer en materielt ukorrekt afgørelse over for borgeren, fordi sagen ikke er korrekt oplyst.

Fra Favrskov kommune er der tilsendt akter fra en sag vedrørende en borger, der havde søgt om kompensation for tabt arbejdsfortjeneste.²⁴ Kommunen gav borgeren afslag, da kommunen ikke var i besiddelse af de nødvendige oplysninger fra sygehuset for at kunne udbetale ydelsen. Det påhvilede i sagen ikke borgeren – men borgerens sygehus – at udlevere oplysningerne, hvilket normalt skete automatisk. Af akterne fremgår, at kommunens it-system ikke kunne indhente oplysningerne automatisk fra sygehuset, da it-systemerne ikke »talte« sammen. Kommunen gav på den baggrund borgeren afslag på ydelsen. Af sagsakterne fremgår det endvidere, at kommunen ikke havde (eller på grund af regionens indstilling til samarbejdet; ikke kunne etablere) standardprocedurer for at indhente helbredsoplysninger, når de digitale løsninger fejlede.

Fra Sorø Kommunes borgerrådgiver har ForvaltIT modtaget en sag om en borger, der fik meddelt et krav fra kommunen om tilbagebetaling af kontanthjælp, da kommunen mente, han havde haft lønnet

²² Fra den 1. juli 2009 er der indført hjemmel direkte i styrelseslovens § 65e til etablering af borgerrådgivere i kommunerne.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF.

²⁴ Favrskov Kommunes sagsnr. 710-2018-37927.

beskæftigelse.²⁵ Borgeren hævdede ikke at have haft arbejde i perioden. Kommunen fastholdt i første omgang afgørelsen, og oplyste borgeren om, at det af it-systemet fremgik, at han havde været i lønnet beskæftigelse. Kommunen undersøgte ikke borgerens påstand nærmere. Efter borgerrådgiveren involverede sig, undersøgte kommunen imidlertid sagen nærmere, og opdagede, at der var tale om en fejl i kommunens it-system, som fejlagtigt viste, at borgeren havde haft en indkomst. Den oprindelige afgørelse var således truffet på grundlag af ukorrekte oplysninger. Kommunen ændrede afgørelsen til fordel for borgeren.

I en lignende sag fra Københavns Kommune²⁶ var en borger utilfreds med, at kommunen havde stoppet for udbetaling af sygedagpenge til vedkommende. Kommunen havde stoppet ydelsen, da det fremgik af deres it-system, at borgeren selv havde raskmeldt sig i systemet, og derfor ikke længere havde ret til ydelsen. Til trods for gentagne henvendelser fra borgeren, som havde en lægeerklæring, der understøttede hendes påstand om sygdom, efterprøvede kommunen ikke, om oplysningerne i it-systemet var korrekte. Efter borgerrådgiveren blev involveret, efterprøvede kommunen dog til slut oplysningerne, og konstaterede, at oplysningerne i systemet var forkerte. Den oprindelige afgørelse blev omstødt. Borgeren kunne dog først næsten et år efter den første indsigelse over sagsbehandlingen og afgørelsen modtage de sygedagpenge, som udgjorde hendes forsørgelsesgrundlag. Forvaltningens udredning af fejlens årsag var i første omgang, at der var tale om et enkeltstående tilfælde. Senere kom kommunen dog til den konklusion, at der var tale om en mere systematisk fejl i dataudvekslingen mellem forvaltningens it-system og Arbejdsmarkedsportalen.

Fejl i forbindelse med »systemer, der ikke taler sammen«, findes også i andre tilsendte sagsakter. En sag fra Favrskov Kommunes borgerrådgiver, som ForvaltIT har fået adgang til, drejer sig en borger, som klagede til Ankestyrelsen over en afgørelse fra kommunen.²⁷ Borgeren blev imidlertid klar over, at ikke alle de relevante dokumenter, som lå til grund for kommunens afgørelse, var blevet sendt til Ankestyrelsen i forbindelse med klagen. Dette blev bekræftet af kommunen. Ved borgerrådgiverens mellemkomst oplyste kommunen om, at grunden til de manglende dokumenter muligvis beroede på, at it-systemet til overførsel af dokumenter (virk.dk) ikke altid fungerer og »går i stå«, når der sendes mange dokumenter.²⁸ Det fremgår yderligere af sagen, at der ikke var generelle kontrolprocedurer med henblik på at sikre, at alle dokumenter var fremsendt og modtaget. Videre fremgår det, at kommunerne angiveligt ikke får en kvittering fra virk.dk. Der er således ikke mulighed for at etablere en (simpel) arbejdsgang, hvorefter det via en sådan kvittering kontrolleres, at alle dokumenter (eller dokumenter overhovedet) faktisk er både sendt og modtaget.

Fejl i kommunikationen mellem kommuner og regioner er et bagvedliggende tema i flere sager noteret som mundtlig vejledning givet af Horsens Kommunes borgerrådgiver. Af borgerrådgiverens oversigt over sådanne uformelle vejledningssager fremgår bl.a.: »Hospital har sendt anvisning af fodindlæg - medarbejder kan ikke åbne den. Kontakter ikke hospitalet for at få adgang til dokumentet. Det betyder meget lang sagsbehandling i forhold til henvisning til genoptræning - hospitalet skrev haster - men der gik flere uger, inden hun blev henvist fra kommune. Borger utilfreds med sagsbehandler ikke reagerede – ønsker blot at drøfte hændelsen med Borgerrådgiveren – ønsker ikke at klage«.²⁹

I visse tilfælde synes svigtende datakvalitet at skyldes vanskeligheder med at kontrollere data, der stammer fra andre myndigheder. Horsens Kommunes borgerrådgiver har i et andet notat skrevet: »Kommunen har ved en teknisk fejl sendt brev til ham om at hans kone er død - det er hun ikke – og det var en meget

²⁵ Sorø Kommunes j.nr. 340-2018-2150.

²⁶ Københavns Kommunes borgerrådgivers Beretning 2016, s. 42f, <https://www.kk.dk/nyheder/borgerraadgiverens-beretning-2016>.

²⁷ Favrskov Kommunes j.nr. 710-2017-26513.

²⁸ Favrskov Kommunes j.nr. 710-2017-26513, s. 26.

²⁹ Horsens Kommunes borgerrådgivers oversigt over vejledningssager vedr. digitale løsninger uden akter, s. 1.

ubehagelig oplevelse. Ikke tilfreds med, at BR kan tilbyde at formidle hans utilfredshed videre til rette afdeling - Ønsker Borgerrådgiveren skal sørge for at rette fejlen – hvilket Borgerrådgiveren ikke har mulighed for”.³⁰

Ankestyrelsens praksis kan illustrere en anden vinkel vedrørende datakvalitet, der er relateret til registreringspraksis. I en sag vedrørende afslag på aktindsigt henviste Varde Kommune til, at de omhandlede engangsvederlag var indberettet meget forskelligt i det anvendte lønsystem (idet forvaltningsgrenene havde anvendt koderne forskelligt). Derfor var efterreguleringer af løn, faste vederlag og engangsvederlag i nogle tilfælde registeret under samme kode og i andre tilfælde under forskellige koder. Det ville derfor kræve en individuel vurdering af alle forekomster af vederlag, hvis der skulle dannes en retvisende oversigt, hvorfor aktindsigt blev afslået. Registreringspraksis førte således til svigtende datakvalitet i forbindelse med offentlighedens adgang til oplysninger om offentlige myndigheders administration.³¹

En sag tilsendt fra Økonomi- og Indenrigsministeriets departement belyser en anden mulig udfordring knyttet til registreringspraksis; den underliggende modsætning mellem pligten til lovmæssig forvaltning og kravene til borgernes medvirken til sagsbehandlingen i den digitale forvaltning. Sagen drejede sig om en borger, som skulle foretage en flytteanmeldelse via en obligatorisk selvbetjeningsløsning.³² Fordi borgeren skulle flytte en vis distance, kunne han efter sundhedsloven dog ikke beholde sin læge, hvilket borgeren var utilfreds med og klagede over til kommunen. Den fællesoffentlige digitale løsning til flytteanmeldelser var imidlertid indrettet på en måde, der gjorde, at hvis borgeren ikke gav samtykke til valg af ny læge, ville han ikke kunne gennemføre registrering af flytning. Borgeren informerede kommunen om, at eftersom registrering af flytning af adresse var betinget af samtykke til nyt lægevalg, ville borgeren undlade at registrere flytning for at kunne beholde sin læge. Kommunen afslog derfor at registrere borgerens flytning, og borgeren påklagede denne afgørelse til rekursinstansen. Rekursinstansen hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen, da kommunen ikke havde inddraget det fulde lovgrundlag. Ifølge CPR-loven havde kommunen nemlig pligt til også at overveje, hvorvidt det ud fra sagens karakter var hensigtsmæssigt at modtage borgerens flytteanmeldelse på anden måde end digitalt. Hensigtsmæssigheden vurderes bl.a. ud fra kommunens forpligtelse til at opretholde et retvisende CPR-register. Etersom kommunen havde fået information fra borgeren om, at han havde flyttet adresse, havde kommunen ifølge lovens forarbejder en udtrykkelig pligt til at overveje om det kunne være hensigtsmæssigt at registrere flytning på dette grundlag i stedet for at kræve, at flytteanmeldelsen skulle foretages digitalt af borgeren. Fordi kommunen udelukkende henviste borgeren til digital flytteanmeldelse, vurderede rekursinstansen, at kommunen ikke inddrog det fulde lovgrundlag ved at foretage den pligtmæssige skønsudøvelse.³³ Sagen er dog den eneste af sin karakter, som ForvaltiT har modtaget, hvad der indikerer en atypisk situation.

Opsummerende synes de tilvejebragte sager at illustrere, at der kan være behov for både klare retningslinjer for registreringer og for manuelle kontrolprocedurer med henblik på at sikre såvel datakvalitet som overholdelse af officialprincippet, når de registrerede oplysninger anvendes til konkret sagsbehandling. Som det er nævnt i afsnit 1, må det antages, at de til ForvaltiT fremskaffede sager er rimeligt repræsentative for de sager, der opstår ved også de myndigheder, der ikke havde ressourcer til at

³⁰ Ibid.

³¹ Ankestyrelsens j.nr. 2017-6072. Ankestyrelsen udtalte i øvrigt i sagen, at validitetshensyn ikke kan begrunde afslag på aktindsigt.

³² Økonomi- og Indenrigsministeriets departements j.nr. 2017-1859.

³³ Økonomi- og Indenrigsministeriets departements j.nr. 2017-1859, s. 22.

imødekomme ForvaltiTs aktindsigtsanmodninger mv. Der kan desuden være tale om et ikke-ubetydeligt mørketal, hvor borgerne ikke har henvendt sig til myndighederne.

Idet kravene efter officialprincippet for så vidt er klare, er der næppe grund til at overveje lovændringer. Derimod kan der være behov for en vejlednings- og oplysningsindsats med henblik på både at styrke registreringspraksis og sikre, at der ikke udvises (for) høj grad af tillid til de processer og data, der håndteres via digitale løsninger. Opmærksomheden kan med fordel øges med hensyn til at tage højde for, at digitale processer og data ikke nødvendigvis er fejlfrie. At overlade det til borgerne at klage over fejl, vil derimod grundlæggende ændre ansvarsfordelingen mellem myndigheder og borgere, og potentielt udgøre en udfordring for den grundlæggende præmis om, at offentlig forvaltning skal være lovmæssig forvaltning.

4. Begrundelse, repræsentation og vejledning

5.1. Indledning

Som det er nævnt ovenfor i afsnit 1, har Folketingets ombudsmand i 2005 og 2014 gjort bl.a. Justitsministeriet, Finansministeriet, Folketingets Retsudvalg og Kommunernes Landsforening opmærksomme på, at digitaliseringen af den offentlige forvaltning har skabt problemer i forhold til myndighedernes overholdelse af de forvaltningsretlige regler. I de senere år er der udtalt kritik i en række sager, der på forskellig vis er taget op af embedet. Der er dog ikke sendt yderligere, generelle bekymringskrivelser de seneste fem år.

Af de data, ForvaltiT har indsamlet, fremgår en række tilfælde, hvor henholdsvis statslige og kommunale myndigheders sagsbehandling ikke synes at være i overensstemmelse med de forvaltningsretlige krav til begrundelse, repræsentation og vejledning som følge af, at de anvendte digitale løsninger og forbundne arbejdsgange ikke i tilstrækkelig grad understøtter overholdelsen af reglerne.

Er de indsamlede data udtryk for en generel tendens, indikerer dette, at de af ombudsmanden beskrevne problemer ikke er blevet løst fuldt ud tilfredsstillende. Følgerne heraf vil næppe kun være et spørgsmål om borgernes oplevelse af den offentlige administration og tillid til myndighederne. Manglende overholdelse af begrundelsesreglerne må antages også at påvirke myndighedernes overholdelse af den relevante hjemmelslovgivning (overholdelse af legalitetsprincippet). Det skyldes, at begrundelsesreglerne *også* har til formål at sikre, at myndighedernes sagsbehandling er forsvarlig, dvs. reglerne skal anspore til grundighed og dermed understøtte lovlige og rigtige afgørelser. Den manglende indarbejdelse af mulighed for repræsentation synes at have en anden effekt; nemlig at føre til et uforholdsmæssigt offentligt ressourceforbrug. Endelig synes de til dels forbundne udfordringer i relation til at sikre vejledning af borgerne i de modtagne sager at pege i retning af en betydelig social slagside.

5.1.1. Begrundelse

Formålet med begrundelsespligten i forvaltningslovens §§ 22-24 er ikke kun, *at* den enkelte borger skal føle sig rimeligt og retfærdigt behandlet, *at* skabe forståelse for den trufne afgørelse hos den berørte borger og *at* hindre udsigtsløse klagesager. Formålet er også at sikre, *at* myndighederne er grundige i deres arbejde og dermed at understøtte, *at* der træffes lovlige og rigtige afgørelser, dvs. at myndighederne respekterer lovgivningen. Videre tilsigter reglerne *at* styrke retssikkerheden ved at give borgerne mulighed for at vurdere, om der reelt er begået fejl, og *at* give prøvelsesinstanserne bedre mulighed for at efterprøve afgørelsernes lovlighed og rigtighed.

Baggrunden for den manglende overholdelse af kravene til begrundelse varierer i de sager, ForvaltIT har fået tilsendt. Nogle af de modtagne data peger i retning af, at myndighederne ved udviklingen af de digitale løsninger ikke har været opmærksomme på, at afgørelser over for borgerne tager nye former i den digitale forvaltning.

Fra Uddannelses- og Forskningsministeriets departement har ForvaltIT modtaget ombudsmandsudtalelsen FOB 2018-29 samt supplerende akter. Baggrunden for undersøgelsen var, at ombudsmanden blev gjort opmærksom på, at ansøgere, der indsendte en ansøgning om SU for tidligt, blev meddelt afslag via en kort pop-up-meddelelse. Ombudsmanden kritiserede dette, da han mente, at der ved disse afslag på SU er tale om en afgørelse efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, hvilket stiller krav til bl.a. begrundelse og klagevejledning (samt journalisering). Ombudsmanden henstillede herefter til Uddannelses- og Forskningsministeriet, at myndigheden tog skridt til, at den digitale løsning blev indrettet i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Ministeriet var uenig med ombudsmandens vurdering af, at der ved disse afslag på SU var tale om en afgørelse. Ministeriets opfattelse var, at der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed.

I et interview, som ForvaltIT afholdt med en repræsentant for Nævnenes Hus, nævnte repræsentanten, at de i organisationen for nylig var blevet opmærksomme på, at der ved automatisk afvisning pga. klagers manglende betaling af gebyr via en klageportal for Miljø- og Fødevareministeriet ikke blev givet en tilstrækkelig begrundelse for afvisningen.³⁴ Myndighederne havde ikke ved oprettelsen af den digitale klageportal været fuldt opmærksomme på, at der ved kommunikationen med borgerne i disse tilfælde var tale om afgørelsesvirksomhed. I interviewet nævnte medarbejderen ikke blot den manglende opfyldelse af begrundelseskravet som et problem, men fremhævede også, at hun var overrasket over, hvor dyrt og ressourcekrævende det var at rette fejlen. Ifølge medarbejderen var det så dyrt at rette fejlen i det eksisterende it-system, at det var mindre ressourcekrævende at udvikle et helt nyt it-system.

I andre af de sager, som ForvaltIT har fået tilsendt, synes baggrunden for den manglende overholdelse af reglerne om begrundelse at være forbundet med den udbredte grad af outsourcing af it-udvikling og drift. Disse sager peger i retning af, at relationerne mellem myndigheder og de private virksomheder, der driver de digitale løsninger for myndighederne, på uklar vis påvirker myndighedernes muligheder for at give en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

Rebild Kommune har f.eks. tilsendt ForvaltIT to sager vedrørende et system til beregning af fleksjobtilskud.³⁵ I sagerne var borgerne uenige i kommunens beregning af fleksjobtilskud. De klagede til borgerrådgiveren over, at hverken udregning eller beregningsgrundlag fremgik af afgørelserne. Videre var de utilfredse med, deres anmodning om at få udleveret udregning og beregningsgrundlag fra kommunen var blevet imødekommet med forsimplede udregninger. Borgerrådgiveren understregede i sin korrespondance med kommunens administration, at afgørelserne dermed ikke levede op til de forvaltningsretlige regler om begrundelse.³⁶ Borgerrådgiveren forklarede, at borgerne både havde svært ved at forstå afgørelserne og fik frataget deres mulighed for at anfægte beregningen i en evt. klage. Det fremgår ikke af de tilsendte akter, om udregningen af ydelserne reelt var korrekte eller ukorrekte, eller hvordan sagerne blev løst. Derimod fremgår det, at det var it-leverandøren, der skulle kontaktes for reelt at løse problemet.³⁷

I forlængelse heraf er der indikationer i de indsamlede data på, at der også i øvrigt er tilfælde, hvor manglende overholdelse af kravene til begrundelse formentlig skyldes, at myndighederne mangler indsigt i

³⁴ Interview med repræsentant for Nævnenes Hus af 11. september 2018.

³⁵ Rebild Kommunes j.nr. 00.07.00-K00-12-15 og Rebild Kommunes j.nr. 00.07.00-K00-92-16.

³⁶ Rebild Kommunes j.nr. 00.07.00-K00-12-15, s. 3.

³⁷ Rebild Kommunes j.nr. 00.07.00-K00-92-16, s. 4.

og viden om de logikker, der er lagt ind i programmeringen af de digitale løsninger, gennem hvilke myndighederne har automatiseret sagsbehandlingen.

Ankestyrelsen har f.eks. i en indledende samtale med ForvaltiT peget på, at styrelsen oplever udfordringer med at overholde begrundelsesreglerne, når der træffes automatiske afgørelser. Der blev bl.a. henvist til styrelsens tilsynsrapporter vedrørende Udbetaling Danmark. De omtalte rapporter tegner da også et klart billede af, at den såkaldt objektive (automatiserede) sagsbehandling i Udbetaling Danmark ikke har været uden opstartsproblemer. Fra 2016, hvor der samlet var fejl i 91 procent af de undersøgte sager, er der dog sket forbedringer frem til 2018, hvor afgørelserne blev stadfæstet i 81 procent af sagerne. Der er dog forsat udfordringer med at begrunde afgørelserne. Boligstøttesagerne blev fremhævet under samtalen, idet Ankestyrelsen generelt har påtalt, at Udbetaling Danmarks begrundelser i denne type afgørelser er mangelfulde, især i forhold til beregninger af ydelser og opgørelser af krav.³⁸ I 2017 drejede det sig om mangelfulde begrundelser i 63 procent af de realitetsbehandlede boligstøttesager, mens tallet faldt til 57 procent i 2018.³⁹ Også i sager om barsel, pension og kontanthjælpsloft ligger dette højt, idet der i 2018 findes begrundelsesfejl i 15-37 procent af disse sager.⁴⁰

En tredje typer sager vedrører NemID. I en nyere sag fra Frederikssund Kommune⁴¹ bad en borger om hjælp fra borgerrådgiveren, da borgeren mente uretmæssigt at have fået frataget sit eget NemID, og hans kone ved samme lejlighed uberettiget havde fået afslag på at få udstedt et sådant. Sagens akter er præget af et højt konfliktniveau. Borgerrådgiveren gjorde kommunen opmærksom på, at borgeren havde krav på en skriftlig afgørelse, som lever op til de forvaltningsretlige bestemmelser om bl.a. begrundelse og klagevejledning, eftersom der ved afslag på NemID er tale om en afgørelse. Sagen fra Frederikssund Kommune er fra oktober 2018, 3 måneder efter lov om NemID trådte i kraft.⁴²

Opsummerende indikerer de indsamlede data for det første, at myndighederne ikke altid har været tilstrækkelig opmærksomme på afgørelsesbegrebet, når automatiserede processer er blevet tilrettelagt. For det andet synes der at være tilfælde, hvor myndighederne savner tilstrækkelig indsigt i de digitale løsninger, de anvender. Det kan påvirke mulighederne for at give en objektiv og subjektivt korrekt begrundelse – og formentlig sikringen samt prøvelsen af, at hjemmelslovgivningen udmøntes korrekt via de digitale løsninger. Endelig synes udstedelse af NemID at være et område med potentiale for konflikter mellem borgere og myndigheder.

I lyset af, at begrundelsespligten skal bidrage til grundighed og sikre, at der træffes lovlige og rigtige afgørelser samt at disse kan efterprøves af rekursinstanser, Folketingets ombudsmand og i sidste ende domstolene, synes de alvorligste retssikkerhedsmæssige og styringsmæssige udfordringer at opstå på de områder, hvor myndighederne savner tilstrækkelig indsigt i de digitale løsninger, de anvender.

³⁸ Redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2017, s. 7, tilgængelig via <https://ast.dk/publikationer/redegorelse-for-udbetaling-danmark-2017>. Se også Redegørelserne fra 2015 og 2016 via <https://ast.dk/publikationer/redegorelse-om-behandling-af-klagesager-fra-udbetaling-danmark-2015> og <https://ast.dk/publikationer/redegorelse-om-udks-sagsbehandling-2016>

³⁹ Redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2017, s. 33, Redegørelse om behandling af klagesager fra udbetaling Danmark 2018, Ankestyrelsen, s. 8 og 28, sidstnævnte tilgængelig via <https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2019/ankestyrelsen-afgjorde-cirka-3-350-klager-over-udbetaling-danmark-i-2018>

⁴⁰ Redegørelse om behandling af klagesager fra Udbetaling Danmark 2018, s. 28. Se note 39.

⁴¹ Frederikssund Kommunes j.nr. 00.07.00-K02-49-18.

⁴² Lov nr. 439 af 8. maj 2018 om udstedelse af NemID med offentlig digital signatur til fysiske personer og til medarbejdere i juridiske enheder.

5.1.2. Repræsentation

Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre, jf. forvaltningslovens § 8, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen er udtryk for en almindelig retsgrundsætning.

Folketingets ombudsmand har behandlet spørgsmålet om repræsentation i den digitale forvaltning i en række sager, senest FOB 2019-11.⁴³ Af de data, ForvaltIT har indsamlet, fremgår da også tilfælde, hvor de anvendte digitale løsninger og forbundne arbejdsgange ikke i tilstrækkelig grad understøtter borgernes mulighed for at benytte sig af en repræsentant.

En sag, der illustrer, hvordan manglende adgang til at anvende en repræsentant fører til et næsten overvældende ressourceforbrug (og formentlig frustration blandt borgerne), er tilsendt fra borgerrådgiveren i Høje Tåstrup Kommune. Sagen drejer sig om en borger, som havde omfattende mén efter en blodprop.⁴⁴ Borgerens datter havde fået værgemål for at varetage farens interesser. Datteren kunne dog ikke søge om eksempelvis boligstøtte og varmetillæg på vegne af sin far via digital selvbetjening, da der ikke var adgang til dette, hverken via kommunens hjemmeside eller på den fællesoffentlige hjemmeside borger.dk. Kommunen tilbød ikke datteren andre løsninger, hvorfor hun klagede til borgerrådgiveren. For at finde en løsning i sagen blev både Borgerservice og Udbetaling Danmark kontaktet af borgerrådgiveren. Udbetaling Danmark rådede borgeren til at anvende farens NemID. Borgerrådgiveren noterede, at dette ikke er lovligt. Borgerservice imødekom i stedet borgerrådgiverens forslag om en papiransøgning, men krævede farens underskrift på ansøgningen til trods for værgemålet. Sagen blev i sidste ende løst ved, at der som følge af borgerrådgiverens fortsatte intervention blev fremfundet en papiransøgningsblanket, som værgeren kunne udfylde på vegne af faren, og som ikke krævede farens underskrift. Dette blev ellers ikke ved første henvendelse fra borgerrådgiveren tilbudt som en løsning.

Der er formentlig en generel fuldmagtsløsning på vej i forbindelse med udvikling af MitID.⁴⁵ Det må antages, at denne vil blive udviklet i overensstemmelse med retningslinjerne i FOB 2016-1, og dermed giver mulighed for, at borgerne kan »skræddersy« deres fuldmagter, dvs. at sagsparter fremover kan vælge, i hvilke dele af en sag han ønsker en partsrepræsentant, og således ikke er tvunget til en enten/eller-løsning, hvor partsrepræsentanten anvendes i alle sager, hele sager, med fuld repræsentation i alle sammenhænge eller blot se-adgang.⁴⁶

5.1.3. Vejledning

Vejledningspligten i afgørelsessager følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, underliggende grundsætninger og af god forvaltningsskik.⁴⁷ Folketingets ombudsmand har peget på en række mere specifikke udfordringer med at leve op til vejledningspligten i den digitale forvaltning. Det drejer sig om vejledning af borgerne i forbindelse med anvendelse af selvbetjeningsløsninger. Hertil kommer, at ombudsmanden har spurgt ind til et beslægtet tema vedrørende manglende koordinering af betingelserne for fritagelse for offentlig digital post, obligatorisk digital selvbetjening og mulighederne for at afslå udstedelse af NemID til borgerne. Endelig har ombudsmandens nyere praksis berørt et tema vedrørende koordinering af vejledningsopgaven, når der

⁴³ Se herom Folketingets ombudsmands myndighedsguide, Partsrettigheder og offentlige IT-systemer (overblik #12), tilgængelig via http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/partsrettigheder_og_offentlige_it-systemer/

⁴⁴ Høje Taastrup Kommunes borgerrådgivers notat af d. 16. august 2018 på sag (sag nr. 7).

⁴⁵ Se herom <https://digst.dk/it-loesninger/mitid/>

⁴⁶ FOB 2016-1, s. 6.

⁴⁷ Ombudsmandens vejledning i Myndighedsguiden, nr. 5, afsnit 2.

http://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledningspligt/ Se yderligere Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, s. 263f

er flere aktører, jf. 2019-11. Herudover peger de data, der er fremskaffet til ForvaltIT på, at der kan være behov for at styrke vejledningsindsatserne vedrørende digitale løsningers funktioner.

5.1.3.1. Vejledning om mulighed for alternative kommunikationsmåder

Ombudsmanden udtalte i FOB 2019-11 om ansøgning om ydelser, at »... hvor der anvendes en digital selvbetjeningsløsning – og hvor der som følge heraf som udgangspunkt ikke er kontakt mellem borgeren og kommunen – bør vejledning om indholdet af den ikke-digitale ansøgningsprocedure efter min opfattelse ske på kommunens hjemmeside samt på borger.dk.«⁴⁸ ForvaltIT har fået tilsendt ganske mange sager, hvor et tilsvarende tema har været fremme.

I en sag fra Høje Taastrup Kommune⁴⁹ havde en borger haft problemer med at ansøge om folkepensionsydelser. Borgeren var fritaget for Digital Post og kunne ikke finde ud af at anvende digital selvbetjening til ansøgningen. Borgeren blev ikke vejledt af kommunen til at anvende en ikke-digital ansøgning som alternativ. Først ved borgerrådgiverens mellemkomst fremfandt Borgerservice en papiransøgning og adviserede Udbetaling Danmark om dette, da Udbetaling Danmark som udgangspunkt ikke godtager papiransøgninger. I en anden sag fra Høje Taastrup Kommune⁵⁰ blev en borger med funktionsnedsættelse ikke vejledt om muligheden for at blive fritaget fra digital selvbetjening ved ansøgning om sociale ydelser, selvom den pågældende efter borgerrådgiverens opfattelse havde åbenlyse vanskeligheder ved at betjene sig digitalt.

Lignende tilfælde er tilsendt fra Slagelse Kommune og Skanderborg Kommune om ansøgninger om hhv. sygedagpenge og boligstøtte⁵¹. En sag fra Lejre Kommune⁵² drejede sig om en borger, der ønskede at rette henvendelse til kommunen om et emne, der ikke var specificeret i sagsakterne. Borgeren blev oplyst om, at den type henvendelse kun kunne rettes digitalt via en hjemmeside eller app. Borgeren henvendte sig derefter til borgerrådgiveren. Borgerrådgiveren informerede kommunen om, at der ikke var hjemmel i lovgivningen til udelukkende at henvise til digital kommunikation – hverken en generel hjemmel eller hjemmel i særloven – i det pågældende tilfælde. Borgerrådgiveren anbefalede desuden, at kommunen på hjemmesiden informerede borgerne om, at der var andre muligheder for at henvende sig.

Af en beretning fra Københavns Kommunes borgerrådgiver, fremgår det, at Center for Parkering under Teknik- og Miljøforvaltningen stillede krav om en digital henvendelse ved aktindsigtsanmodninger. Borgerrådgiveren gjorde kommunen opmærksom på, at et sådant krav ikke kan stilles uden lovhjemmel.⁵³

En mere atypisk sag er tilsendt fra Transport-, Bygge- og Boligstyrelsen. I sagen henvendte en borger sig og bad om vejledning brug af hjemmesiden flypassager.dk, hvor passagerer kan klage over bl.a. aflyste flyrejser.⁵⁴ Borgeren var dansk statsborger, men havde i lang tid været bosiddende i udlandet, hvorfor hun ikke havde NemID. Klageproceduren forudsatte imidlertid brug af NemID. Borgeren henvendte sig til styrelsen, da der ikke var information på hjemmesiden om, hvordan der kunne klages uden brug af NemID. Borgeren blev derefter af styrelsen henvist til at anvende den engelsksprogede udgave af hjemmesiden, hvor der fandtes en ansøgningsblanket, som kunne printes ud uden brug af NemID.

⁴⁸ FOB 2019-11.

⁴⁹ Høje Taastrup Kommunes borgerrådgivers notat af 22. januar 2018 (sag nr. 8).

⁵⁰ Høje Taastrup Kommunes borgerrådgivers notat af 11. juni 2018 (sag nr. 1).

⁵¹ Slagelse Kommunes notat vedrørende henvendelse af 6. juni 2017 og Skanderborg Kommune, Sag 3.

⁵² Lejre Kommunes j.nr. 18/2546.

⁵³ Københavns Kommunes borgerrådgivers Beretning 2017, s. 44. Se note 7.

⁵⁴ Transport-, Bygge- og Boligstyrelsens j.nr. D4578152 og D4577676.

Som det fremgår af ovenstående, peger de indsamlede data i retning af, at vejledningsindsatsen med fordel kan styrkes.

5.1.3.2. Manglende koordinering mellem offentlig digital post, NemID og pligt til digital selvbetjening

I de data, ForvaltIT har modtaget, er der enkelte indikationer på, at den manglende koordinering mellem de forskellige regelsæt kan få konsekvenser for især de svagere borgergrupper, der er nævnt af borgerrådgiverne, se herom ovenfor i afsnit 2.

I en sag tilsendt fra Beredskabsstyrelsen fik en borger ikke mulighed for at deltage i en afsluttende eksamen ved et AMU-Center for at opnå et specielt kørebevis, eftersom borgeren ikke kunne anvende den digitale ansøgningsprocedure. Det fremgår af sagsakterne, at tilmelding skulle ske digitalt via anvendelse af NemID, og borgeren oplyste at være »fritaget for NemID«.⁵⁵ Herudover var der udfordringer med, at information om, at der skulle anvendes NemID til eksamen, var sendt til borgerens arbejdsgiver fremfor til borgeren selv. Borgeren fik ført i forbindelse med det faktiske fremmøde af udbyderen af chaufførkurset oplyst, at han ikke kunne deltage i den afsluttende eksamen og dermed ikke kunne få et chaufførbevis.⁵⁶ Sagen fremstår uafsluttet, idet borgerens klage ikke førte til yderligere sagsbehandling.

At der kan være en særlig problemstilling relateret til, at der ikke er harmoni mellem lov om offentlig digital post, lov om NemID og de mange hjemler for obligatorisk digital selvbetjening synes at blive bekræftet af det interview med en ledende medarbejder i Nævnenes Hus, der er gennemført som led i ForvaltIT.

Medarbejderen var ikke stødt på problemer eller klager angående vejledning i forbindelse med frivillig digital selvbetjening. Det var tværtimod medarbejderens indtryk, at borgerne generelt er tilfredse med de frivillige digitale løsninger, bl.a. fordi det opfattes som nemt og gennemsigtigt. Omvendt blev det nævnt, at de obligatoriske selvbetjeningsløsninger kan være et problem for de borgere, der ikke kan få udstedt NemID og som er fritaget for Digital Post, eftersom borgerne ikke herved nødvendigvis fritages for at anvende de digitale selvbetjeningsløsninger. Det skaber ifølge medarbejderen »... kæmpe problemer, for der skal efter praksis virkelig meget til, før man bliver fritaget. Så du sidder så faktisk med nogen, som kun kan klage, hvis de bruger NemID, for det er en betingelse for det, ellers så virker systemet ikke, men de er fritaget for NemID. Det er en udfordring. Der er ligesom en uoverensstemmelse med, hvordan man har skruet reglerne sammen (...) og det er jo så lige præcis her - det er så min personlige holdning - at kæden hopper af, fordi det hjælper ikke noget, at man siger, at 'det skal du', men du er faktisk blevet fritaget for det.«⁵⁷

5.1.3.3. Vejledning om løsningernes funktion

ForvaltIT har modtaget en del sagsakter, hvor borgere har klaget over utilstrækkelig vejledning om, hvordan offentlig digitale selvbetjeningsløsninger skal anvendes.

ForvaltIT har modtaget sagsakter, der beskriver en klage fra en borger til Undervisningsministeriets departement.⁵⁸ Sagen angår en erhvervsdrivende, som ønsker at tilmelde sig en arbejdsmarkedsuddannelse, hvilket gøres med NemLog-in til login og digital signatur via hjemmesiden efteruddannelse.dk. Af borgerens klage fremgår det, at hun tre gange har forsøgt at tilmelde sig et kursus via den digitale selvbetjeningsløsning uden held, da det ifølge borgeren er for kompliceret. Klageren oplyser, at hun *har* henvendt sig til uddannelsescenteret for vejledning. Fjerde gang bliver hun i stedet tilbudt at udfylde en papiransøgning,

⁵⁵ Lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Digital Post fra offentlige afsendere med de ændringer, der følger af lov nr. 633 af 8. juni 2016 og Bekendtgørelse nr. 1553 af 18. december 2013 om fritagelse af fysiske personer fra tilslutning til Offentlig Digital Post m.v.

⁵⁶ Beredskabsstyrelsens j.nr. 2018/001554.

⁵⁷ Interview med repræsentant for Nævnenes Hus af 11. september 2018, s. 6.

⁵⁸ Undervisningsministeriets departements j.nr. 18/13332.

hvilket løser problemet. Borgeren er dog utilfreds med processen, hvorfor hun klager til Undervisningsministeriet. Ministeriet svarer, at de er klar over, at mange – især små erhvervsdrivende – har udtrykt problemer med at tilmelde sig, og at der arbejdes på at gøre tilmelding lettere for brugerne. I ministeriets svar beskrives også proceduren for at tilmelde sig. Ministeriet oplyser, at der findes vejledning på hjemmesiden, og at der også ydes vejledning på uddannelsesstedet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har tilsendt ForvaltIT en lang række forespørgsler fra borgere til ministeriets supportafdeling, hvor der svares på spørgsmål fra borgere, der anvender ministeriets digitale selvbetjeningsløsninger.⁵⁹

I to af disse sager henvendte borgere sig for at få vejledning i forbindelse med ansøgning om dansk statsborgerskab.⁶⁰ Ansøgerne ønskede hjælp til at færdiggøre ansøgningen, fordi de (sandfærdigt) i ansøgningen havde klikket »nej« til spørgsmålet om, hvorvidt de havde børn. Dette svar blev ikke accepteret af selvbetjeningsløsningen, hvorfor borgerne ikke kunne komme videre med ansøgningen. For at færdiggøre ansøgningen skulle borgerne udfylde information på den måde, som systemet var designet til at acceptere som korrekt. Det fremgår ikke af det tilsendte, hvordan de hjælpes videre.

Den så-at-sige børnerelaterede udfordring synes at opstå i flere forskellige sammenhænge.⁶¹ Eksempelvis kan en ansøger i en af sagerne ikke færdiggøre ansøgningen, før han/hun har vedlagt dokumentation for vedkommendes børn. Borgeren har dog i ansøgningen svaret, at han/hun ikke har børn. I svarene på nogle af disse forespørgsler fremgår det af ministeriets svar, at der muligvis er en teknisk fejl i det digitale ansøgningsskema. Borgerne rådes i disse tilfælde til at indsætte et tomt Word-dokument eller PDF-fil for at sikre, at ansøgningen kan færdiggøres.⁶²

Den omvendte udfordring opstår for andre borgere. Af en henvendelse fremgår det, at en patient havde fået hjælp fra en socialrådgiver med at udfylde ansøgning om dansk indfødsret. Det var dog ikke muligt at vedhæfte de påkrævede dokumenter (kopi af pas og lægeerklæring).⁶³

Herudover findes henvendelser, hvor borgere ikke kan se, hvor de skal betale for ansøgning om statsborgerskab, og dermed færdiggøre ansøgningerne.⁶⁴ Videre er der en del borgere, der ønsker information om, hvor langt i behandlingsprocessen, deres ansøgning er, idet de ikke kan se dette på hjemmesiden. Disse borgere efterspørger typisk en bekræftelse på, at deres ansøgning er modtaget (og er til behandling) eller savner dokumentation for betaling af ansøgningsgebyret.⁶⁵ Gennemsigtigheden synes imidlertid at svinge fra henvendelse til henvendelse, da der også er henvendelser fra borgere, der tidligere har kunnet se, at deres ansøgninger var under behandling, men hvor denne information ikke længere er tilgængelig.⁶⁶ Endelig synes der at være borgere, der ønsker mere viden om og forståelse for deres sager,

⁵⁹ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 1 – Indbakke; Support-postkasse, 2 – Teknisk support; Support-postkasse, 3 – Besvaret support.

⁶⁰ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 1 – Indbakke, s. 16 og 30.

⁶¹ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 2 – Teknisk support, s.6.

⁶² Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 2 – Teknisk support, s. 25 og 40.

⁶³ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 1 – Indbakke, s. 31.

⁶⁴ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 2 – Teknisk support, s. 24, 29, 37, 56.

⁶⁵ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 2 – Teknisk support, s. 2, 5, 8, 13, 14, 30, 49, 60.

⁶⁶ Eksempelvis Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 2 – Teknisk support, s. 14.

sagsbehandlingen og deres retsstilling. F.eks. spørges der til, hvad betegnelserne udlændinge-nummer og PersonID betyder.⁶⁷

Videre kan nævnes to sager vedrørende frister og påståede systemvanskeligheder, som er tilsendt ForvaltIT fra Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte. I den første sag klagede en borger over ikke at få behandlet sin ansøgning om forskningspenge.⁶⁸ Borgeren havde via en offentlig digital selvbetjeningsløsning udfyldt et ansøgningsskema til et post.doc-stipendium. Da ansøgeren nogle dage senere tjekkede status på ansøgningen på hjemmesiden, opdagede han, at ansøgningen ikke stod registreret som indsendt. Han kontaktede derfor myndigheden på området, Det Frie Forskningsråd (DFF), som bekræftede, at ansøgningen ikke var indsendt. Ansøgeren kunne derfor ikke få behandlet sin ansøgning, da rådet ikke godkender ansøgninger, der er indsendt for sent. Borgeren påklagede denne afgørelse til rekursinstansen. Da borgeren spurgte, om rådet kunne bevise, at der ikke var fejl på den digitale selvbetjeningsløsning på tidspunktet for ansøgningen, svarede rådet, at »[d]et er DFF's opfattelse, at der ikke har været tekniske problemer i ansøgningstidspunktet på ansøgningstidspunktet.«⁶⁹ og »... at der ikke før har været problemer af denne karakter«⁷⁰. Rekursinstansen gav ikke ansøgeren medhold i hans klage.

I den anden sag fra Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte klagede en anden borger over samme digitale ansøgningsplatform som ovenstående.⁷¹ Ansøgeren påstod, at der var tekniske vanskeligheder ved brug af selvbetjeningsløsningen, nærmere bestemt i forhold til at uploade de nødvendige bilag til ansøgningen. På grund af disse vanskeligheder afleverede han ansøgningen 1,5 time efter ansøgningsfristens udløb. Først ved afgørelsen af, hvilke ansøgere der skulle modtage fondsmidler, fik ansøgeren viden om, at hans ansøgning slet ikke var taget i betragtning på grund af fristoverskridelse. Det fremgår af sagen, at ansøgeren under ansøgningsprocessen havde kontaktet en af leverandørerne, Pluss Leadership, for at få hjælp til de tekniske problemer. Det var dog ifølge styrelsen kun ved kontakt til e-grant, at der var mulighed for at dispensere fra ansøgningsfristen. Det fremgår således af afslaget på ansøgningen, at der »... typisk [gives] dispensation til at aflevere senere end tidsfristen, hvis e-grant bekræfter, at en ansøger har haft tekniske problemer op til fristen, som ansøger ikke selv var skyld i.«⁷² Rekursmyndigheden fastholdt dermed den oprindelige afgørelse om ikke at imødekomme borgerens klage. Begrundelsen var, at styrelsen ligesom i ovenstående sag vurderede, at der ikke havde været tekniske problemer med selvbetjeningsløsningen på ansøgningstidspunktet.

5.1.3.4. Særligt om vejledning med flere aktører

I det ovenstående afsnit blev der redegjort for tilsendte sager, hvor det fremgår, at borgere har haft behov for vejledning til at løse (primært tekniske og forståelsesmæssige) vanskeligheder med at anvende offentlige digitale løsninger. I det følgende er en række sager med et særligt karakteristika udskilt; at sagsbehandling, drift af digitale løsninger og vejledning varetages af flere forskellige aktører.

ForvaltIT har fået tilsendt en sag fra Finansministeriets departement, hvor en borger klager over den vejledning, vedkommende har modtaget af Nets DanID A/S og Digitaliseringsstyrelsen ved anvendelse af NemID.⁷³ Det er ud fra sagsakterne uklart, hvilken del af NemID's forskellige løsninger, som borgeren klager over. Borgeren påstår ikke havde kunnet anvende funktionen »Hent certifikat« på hjemmesiden for NemID i

⁶⁷ Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, Support-postkasse, 1 – Indbakke, s. 17.

⁶⁸ Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøttes j.nr. 15/012386-01 og 15/014598-02.

⁶⁹ Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøttes j.nr. 15/014598-02, s. 2.

⁷⁰ Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøttes j.nr. 15/012386-01, s. 1.

⁷¹ Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøttes j.nr. 15/015403-05.

⁷² Styrelsen for institutioner og Uddannelsesstøttes j.nr. 15/015403-05, s. 3.

⁷³ Finansministeriets departements Brev 004, s. 19f.

ca. et halvt år. Det fremgår af sagsakterne, at borgeren for første gang kontaktede Digitaliseringsstyrelsen d. 11. juni 2014. Først efter flere forsøg på at rette problemet og en klage til Finansministeriet blev udfordringerne løst d. 28. august samme år (3 måneder senere).

I en sag fra Erhvervsstyrelsen rettede en borger henvendelse til styrelsen, da han ikke kunne tilgå sin virksomheds digitale postkasse, og forgæves havde forsøgt at opnå kvalificeret vejledning herom.⁷⁴ Af borgerens klage og styrelsens svar fremgår det, at borgerens ønske om vejledning formentlig ikke blev imødekommet på fuldt hensigtsmæssig vis, fordi vejledningen på området varetages af tre forskellige aktører: Erhvervsstyrelsen, e-Boks A/S og Nets Danmark A/S. Nets Danmark A/S varetager supporten af NemID Erhverv, e-Boks A/S varetager supporten af Digital Post, og Erhvervsstyrelsen varetager supporten af Virk.dk. Når borgeren kontaktede eksempelvis Nets Danmark A/S, oplyste Nets ifølge borgeren, at Nets ikke var ansvarlige for vejledning på området. Borgeren blev herfra henvist til e-Boks A/S og Erhvervsstyrelsen, hvor borgeren til sidst fik vejledning til, hvordan han kunne tilgå Digital Post. Af styrelsens svar fremgår det, at grunden til opdelingen af support-opgaven skyldes, at »... at leverandørerne har størst indsigt i egen løsning og derved kan vejlede borgerne bedst muligt.«⁷⁵

En sag med en lignende problemstilling er blevet tilsendt fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.⁷⁶ I denne sag havde en borger modtaget meddelelser fra SKAT via Digital Post, men borgeren kunne ikke læse meddelelserne, som fremstod ulæselige. Det fremgår af sagsakterne, at borgeren ikke fik vejledning til løsning af problemet, da han kontaktede e-Boks A/S, der varetager driften af Digital Post. E-Boks A/S oplyste ifølge borgeren, at e-Boks A/S ikke har ansvar for vejledning, og borgeren rettede derfor henvendelse til SKAT. SKAT informerede borgeren om, »... at det ikke er ualmindeligt, og at det ikke kun er breve fra SKAT, der kan opleves problemer med at åbne.«⁷⁷ Efter at have rådført sig med Digitaliseringsstyrelsen, tilbød SKAT herefter to løsningsmuligheder (brug af anden browser eller at borgeren downloader meddelelsen på sin computer). Det fremgår ikke af sagens akter, hvad borgeren skulle gøre, eller hvem han skulle kontakte i tilfælde af, at de foreslåede tiltag ikke løste problemet.

Videre kan nævnes en tilsendt sag fra Uddannelses- og Forskningsministeriets departement.⁷⁸ Sagen blev rejst på baggrund af en henvendelse fra en udenlandsk borger, bosiddende i Tyskland, som ønskede at studere i Danmark. For at opfylde de specifikke adgangskrav skulle borgeren tilmelde sig en individuel kompetencevurdering, hvor han skulle udfylde en række oplysningsfelter. For at kunne indberette disse oplysninger, var det nødvendigt at anvende NemID. Borgerservice kunne ikke udstede NemID uden dansk CPR-nummer, og den pågældende kunne ikke få et dansk CPR-nummer, før han påbegyndte den danske uddannelse. Med andre ord blev borgeren sendt i ring ved kontakt med de danske myndigheder. I hans forespørgsel til Uddannelses- og Forskningsministeriet svarer de, at det enten er uddannelsescenteret eller Skattecenteret i Tønder, der er ansvarlige for at hjælpe ham videre. Det fremgår ikke af sagsakterne, hvorvidt eller hvordan borgeren fik løst problemet.

5.2. Vurdering

De af ForvaltiT indsamlede data indikerer en række udfordringer relateret til forvaltningens overholdelse af reglerne om begrundelse, partsrepræsentation og vejledning, når der anvendes digitale løsninger til at understøtte administrationen.

⁷⁴ Erhvervsministeriets departements j.nr. 15/01885.

⁷⁵ Erhvervsministeriets departements j.nr. 15/01885, s. 8.

⁷⁶ Udviklings- og forenklingsstyrelsen, Borgerhenvendelse af d. 13. december 2017.

⁷⁷ Udviklings- og forenklingsstyrelsen, Borgerhenvendelse af d. 13. december 2017, s. 5.

⁷⁸ Uddannelses- og Forskningsministeriets departements j.nr. 17/055937.

For så vidt angår pligten til begrundelse vurderes det vigtigste opmærksomhedspunkt at være de tilfælde, hvor myndighederne savner tilstrækkelig indsigt i de digitale løsninger, de anvender. I lyset af, at begrundelsespligten skal bidrage til grundighed og sikre, at der træffes lovlige og rigtige afgørelser samt at disse kan efterprøves af rekursinstanser, Folketingets ombudsmand og i sidste ende domstolene, synes sådan manglende forklaringskraft at udgøre et betydeligt problem både retssikkerhedsmæssigt og styringsmæssigt.

Folketingets ombudsmand har i en række udtalelser peget på, at partsrepræsentation ikke indtænkes, når forvaltningen får udviklet og anvender digitale selvbetjeningsløsninger mv. Dette bekræftes af de sager, der er sendt til ForvaltIT. ForvaltITs data indikerer samtidig, at manglende adgang til partsrepræsentation giver anledning til et betydeligt ressourceforbrug for både borgere og myndigheder, idet der må opsøges vejledning, initieres klagesagsbehandling mv. Videre kunne en del af de sager, der vedrører vejledningsspørgsmål, formentlig være undgået, om der havde været bedre adgang til partsrepræsentation.

Vedrørende vejledning synes der især at være udfordringer i forhold til at vejlede borgerne om muligheden for at anvende ikke-digitale procedurer, ligesom der er enkelte indikationer på, at den manglende koordinering mellem de forskellige regelsæt kan få konsekvenser for især de svagere borgergrupper. Hertil kommer, at der synes at være behov for kontinuerlig vejledning om, hvordan offentlig digitale selvbetjeningsløsninger skal anvendes, herunder, hvordan borgerne skal håndtere fejl og mangler i de offentlige løsninger, som de ved lov er forpligtet til at anvende. Endelig – og helt adskilt fra partsrepræsentation – synes de indsamlede data at bekræfte borgerrådgivernes bekymringer i relation til opdeling af ansvaret for vejledning. De ovenfor beskrevne sager synes således at indikere en ikke-ubetydelig risiko for tidskrævende procedurer for både borgerne, myndigheder og it-leverandører.

6. Journaliseringspligt

Journaliseringspligten er lovfæstet i offentlighedslovens § 15, der suppleres af god forvaltningsskik.⁷⁹ Pligten skal bl.a. sikre, at myndighedernes sagsbehandlere har overblik over de enkelte sager, og at afgørelser træffes på et korrekt grundlag. Der er således en forbundenhed med det i afsnit 3.5 beskrevne vedrørende korrekte data, og den der angivne vurdering af et vist behov for en opstramning af registreringspraksis samt etablering af manuelle kontrolprocedurer.

ForvaltIT har modtaget informationer fra Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, der vedrører den digitale selvbetjeningsløsning til ansøgninger om bl.a. opholdstilladelse.

Den første af sagerne vedrører en klage fra en udenlandsk statsborger over sagsbehandlingen i forbindelse med en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.⁸⁰ Af en udtalelse fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration fremgår det, at ansøgningen på grund af en teknisk fejl ikke blev registreret i styrelsens elektroniske sagsbehandlingssystem, hvilket normalt sker automatisk. Styrelsen angiver, at dette havde »mindre konsekvenser« for borgeren, eftersom styrelsen hurtigt blev opmærksom på den manglende ansøgning. Det fremgår ikke, om det var ansøgeren, der gjorde styrelsen opmærksom på den manglende registrering og journalisering, eller om styrelsen af egen drift opdagede problemet. Det fremgår, at konsekvensen af den fejlede automatiske journalisering var, at ansøgeren ikke længere kunne søge efter samme betingelser ved 2. ansøgning. Der skulle dermed angiveligt søges efter beløbsordningen i stedet for positivlisten (altså et andet hjemmelsgrundlag). Den udenlandske borger fik dog imødekommet den nye ansøgning. Styrelsen anerkendte, at »... at der højst sandsynligt ville have været truffet afgørelse

⁷⁹ Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, s. 287ff

⁸⁰ Udlændinge- og Integrationsministeriets departements j.nr. 571879.

tidligere, såfremt ansøgningen var blevet registreret korrekt i vores sagsbehandlingssystem i forbindelse med indgivelsen...«. ⁸¹

Lignende omstændigheder kan observeres i en anden sag fra Udlændinge- og Integrationsministeriets departement. ⁸² En dansk arbejdsplads klagede over sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse for en udenlandsk praktikant. Det fremgår af sagens akter, at en korrekt indsendt ansøgning på grund af en teknisk fejl ikke blev registreret i Styrelsen for International Rekrutterings sagsbehandlingssystem. Styrelsen blev på et uklart tidspunkt opmærksom på fejlen og påbegyndte sagsbehandlingen. Da sagsbehandlingen blev påbegyndt, manglede der ifølge styrelsen dokumentation, og styrelsen krævede dette eftersendt. Imidlertid havde styrelsen modtaget den pågældende dokumentation, men denne var fejljournaliseret i en anden »mappe«. Da styrelsen fik færdigbehandlet sagen, og udstedt opholds- og arbejdstilladelse, havde den pågældende medarbejder til den danske virksomhed imidlertid angiveligt ikke længere mulighed for at rejse til Danmark. Dette havde ifølge klager medført, at arbejdspladsen »... har spildt kræfter på rekruttering, ansættelse, kontrakt og så videre, og nu mangler en medarbejder. « ⁸³ Styrelsen erkendte i sagen, at den burde have kontakten ansøger direkte om den manglende del af ansøgning, og at dette burde være sket hurtigere. Styrelsen beklagede disse forhold.

ForvaltiT har desuden modtaget sager fra Hillerød Kommune og Sorø Kommune ⁸⁴, hvor borgere har henvendt sig til kommunerne, og hvor der er gået én måned eller mere før henvendelserne er blevet journaliseret i kommunerne. I den ene sag blev en borger bedt om at fremsende dokumentation for fortsat at kunne modtage invalidepension. Borgeren fremsender dokumentationen, der dog først modtages af sagsbehandleren efter 30 dage. Borgeren klagede herefter til borgerrådgiveren over den lange sagsbehandlingstid. Den anden sag fra borgerrådgiveren i Sorø havde tilsvarende omstændigheder, blot at journaliseringen tog over to måneder.

Også Københavns Kommunes borgerrådgiver kritiserede i 2017 dele af forvaltningens journaliseringspraksis og praksis for at sikre, at henvendelser fra især hovedkassen journaliseres korrekt. ⁸⁵ I sagerne er det uklart, hvorvidt det er fejl og uhensigtsmæssigheder i kommunernes digitale postmodtagningssystem som sådan, der er årsag til den langsomme behandling, eller om det er procedurerne for postmodtagningen (om det er tydeligt, hvem der har ansvaret for at posten kommer ud til de relevante medarbejdere og afdelinger). Det er også uklart, om der egentlig er tale om udfordringer med digitale løsninger eller blot manuelle procedurer. Borgerrådgiveren fra Københavns Kommune anbefalede bl.a. forvaltningen »at udarbejde mere detaljerede retningslinjer for den interne koordinering og fordeling af post.« ⁸⁶

I lyset af de i afsnit 3-5 beskrevne forhold og den omstændighed, at journalisering i stigende grad pågår automatisk, bør der muligvis tages initiativer til at sikre mod systemfejl (og dermed systematisk fejljournalisering).

7. Centrale observationer og anbefalinger

Indledningsvis fremhæves, at ovenstående kan tegne et mere negativt billede af den digitale forvaltning, end den gennemsnitlige og ressourcestærke borger oplever. Det skyldes, at sigtet ikke har været at finde data om

⁸¹ Udlændinge- og Integrationsministeriets departements j.nr. 18/13332, s. 2.

⁸² Udlændinge- og Integrationsministeriets departements j.nr. 574064.

⁸³ Udlændinge- og Integrationsministeriets departements j.nr. 574064, Dokument 2.

⁸⁴ Hillerød Kommunes Sag 2 og Sorø Kommunes j.nr. 340-2017-3190.

⁸⁵ Københavns Kommunes borgerrådgivers beretning 2017, s. 43. Se note 7.

⁸⁶ Ibid.

eller beskrive områder, hvor digitale løsninger fungerer upåklageligt for alle borgergrupper, og der ikke kan konstateres nogen former for retssikkerhedsmæssige eller styringsmæssige udfordringer.

Det alvorligste problem, der er identificeret, er tendensen til, at myndighederne ikke har kendskab til, i hvilket omfang der opstår problemer med de digitale løsninger, de anvender, og de arbejdsgange, der er tilrettelagt. Den manglende registrering og søgbarhed af f.eks. borgerklager eller medarbejdernes observationer underminerer både tilsyns- og reaktionspligt og mulighederne for at nyttiggøre opnåede erfaringer. Herved risikeres, at fejl, uhensigtsmæssigheder og mangler ikke rettes, og at administration i strid med lovgivningen eller god forvaltningsskik kan pågå i årevis og at fremtidig udvikling af nye løsninger vil begå de samme fejl igen og igen.

Borgerrådgiverne har givet udtryk for, at især resourcesvage borgere har vanskeligheder med at håndtere den digitale forvaltning og den medfølgende distancering af sagsbehandlingen. Borgerrådgiverne har en særlig indsigt og erfaring inden for den borgernære forvaltning. Opmærksomheden bør derfor rettes mod betydningen af den øgede digitalisering for resourcesvage borgere. Herudover bør det fremadrettet overvejes, om opdeling af vejledningsopgaver og sagsbehandlingsopgaver mellem statslige enheder og kommuner er fuldt ud hensigtsmæssig, hvis denne borgergruppes behov reelt skal tilgodeses.

ForvaltIT har desuden modtaget en række sager, hvor fejl i digitale processer og registrerede data har ført til, at afgørelser er truffet på et forkert grundlag. Dette peger i retning af et behov for klare retningslinjer for registreringer og for etablering af manuelle kontrolprocedurer. Der kan videre – som nævnt i afsnit 6 – være grund til at sikre tilstrækkeligt tilsyn med automatiske journaliseringsprocesser, da eventuelle systemfejl kan få vidtrækkende konsekvenser.

Af de akter, ForvaltIT har indsamlet, fremgår videre en række tilfælde, hvor henholdsvis statslige og kommunale myndigheders sagsbehandling ikke synes at være i overensstemmelse med de forvaltningsretlige krav til begrundelse, repræsentation og vejledning. Dette påvirker formentlig både borgernes oplevelse af den offentlige administration og myndighedernes overholdelse af hjemmelslovgivningen. Sidstnævnte skyldes, at reglerne (også) har formål at sikre grundighed i sagsbehandlingen, og dermed understøtte, at afgørelser er i overensstemmelse med den konkrete hjemmelslovgivning. Videre synes manglende adgang til partsrepræsentation at føre til ganske mange vejlednings- og klagesager, hvad der næppe kan anses som ressourcemæssigt hensigtsmæssigt. Herudover ses, bl.a. som en mulig følge af, at adgangen til partsrepræsentation ikke er indtænkt ved udvikling af løsninger og arbejdsgange, et betydeligt vejledningsbehov, når borgerne pålægges at anvende digitale løsninger.

Der er næppe på nuværende stadie et sikkert grundlag for anbefale en egentlig reform af forvaltningsloven. Der synes derimod at være belæg for at anbefale en intensiv indsats for at rette myndighedernes opmærksomhed mod de punkter, der er angivet i Folketingets ombudsmands myndighedsguide – og dermed mod betydningen af proaktivt at sikre design af digitale løsninger og arbejdsgange, der understøtter lovlig og forsvarlig forvaltning og fremme af god forvaltningsskik.