

Digital forvaltning

Maj 2001

Kommunernes Landsforening
Amtrådsforeningen
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune
IT- og Forskningsministeriet
Erhvervsministeriet
Indenrigsministeriet
Økonomiministeriet
Finansministeriet

DIGITAL FORVALTNING

Kommunernes Landsforening
Amtsrådsforeningen
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune
IT- og Forskningsministeriet
Erhvervsministeriet
Indenrigsministeriet
Økonomiministeriet
Finansministeriet

MAJ 2001

Digital forvaltning, maj 2001

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Boghandel
Vognmagergade 7
1120 København V

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
11. kontor
1218 København K
Telefon 33 92 33 33
Telefax 33 32 80 30
E-mail: fm@fm.dk

Tryk: Nordsjællands Trykcenter ApS
Oplag: 2000
Pris: 100 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-455-7

Elektronisk publikation:
Produktion: Nordsjællands Trykcenter ApS
ISBN: 87-7856-456-5

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning og konklusioner	5
1.1. Perspektivet ved digital forvaltning	5
1.2. Potentialer og forudsætninger.....	6
1.3. Digital forvaltning er en organisatorisk udfordring	8
1.4. Digital forvaltning fordrer adgang til data	9
1.5. Digital forvaltning stiller krav til sikkerhed	13
2. Indledning	15
2.1. Udvalget om digital forvaltning	15
2.2. Hvad er digital forvaltning?	15
2.3. Hvorfor digital forvaltning?	16
2.4. Rapportens indhold	19
3. Samspillet mellem forvaltningen og borgere samt virksomheder.....	25
3.1. Åbenhed, bedre service og mindre administration	25
3.2. Efterspørgslen efter de digitale tilbud.....	31
4. Offentlige effektiviseringspotentialer	35
4.1. Potentialer ved digital forvaltning.....	35
4.2. Selvbetjeningsløsninger	36
4.3. Digitalisering af sagsgange.....	39
4.4. Forvaltningens støttefunktioner.....	42
4.5. Konkrete ydelser og deres potentialer	45
4.6. Potentialer og rapportens videre forløb	48
5. Forvaltningsudvikling og rammebetingelser	49
5.1. Interne forhold – ledelse, planlægning og styring.....	49
5.2. Styringsgrundlag.....	52
5.3. Organisation og kompetencer.....	53
5.4. Øvrige forudsætninger	55
5.5. Fælles rammeaftaler og koordination	55
5.6. Udbudsregler.....	57
5.7. Bedre samspil på tværs af sektorer.....	59

6.	Adgang til data	61
6.1.	Visionen for anvendelse af data i digital forvaltning.....	61
6.2.	Ret til data - de grundlæggende spilleregler	62
6.3.	Adgang til egne data	66
6.4.	Tekniske forhold vedrørende adgang til data	69
6.4.1.	IT-infrastrukturelle forhold.....	69
6.4.2.	En fælles offentlig standard for dataudveksling.....	71
6.4.3.	Udmøntning af den fælles offentlige standard.....	73
6.5.	Betaling for data	74
6.5.1.	Hensyn der skal varetages i forbindelse med adgang til og betaling for data	75
6.5.2.	Overvejelser om betaling for data ud fra typen af data.....	75
6.5.3.	Adgang til egne data	76
6.5.4.	Adgang til andres data	78
6.5.5.	Konklusioner vedrørende betaling for data.....	82
7.	Sikkerhed og digital signatur	85
7.1.	Indledning og sammenfatning	85
7.2.	Behovet for sikker kommunikation med det offentlige.	86
7.3.	Juridiske aspekter	89
7.3.1.	Persondataloven	89
7.3.2.	Lov om elektroniske signaturer.....	91
7.4.	Praktiske løsninger på sikkerhedsproblemet.....	94
7.4.1.	Særligt om standarder og interoperabilitet (på certifikatområdet)	97
7.5.	Frem mod digital signatur	99
7.5.1.	Fælles tilbud til alle offentlige institutioner.....	99
7.5.2.	Fremme af hardwarebaserede løsninger	100
7.5.3.	Styrkelse af vejledningsindsatsen.....	100
7.5.4.	Formkrav i lovgivningen	101
	Bilag	
1.	Udvalgets nedsættelse og kommissorium.....	103
2.	Medlemmer af udvalget.....	105
3.	Personer og institutioner som udvalget har været i kontakt med	107

Kapitel 1

Sammenfatning og konklusioner

1.1. Perspektivet ved digital forvaltning

Digital forvaltning er en forbedret og mere effektiv løsning af forvaltningsopgaver gennem anvendelse af informationsteknologi.

Der ligger i digital forvaltning en række store potentialer for såvel den offentlige sektor som for samfundet generelt. Potentialernes realisering kræver imidlertid en betydelig indsats. I udvalget om digital forvaltning er der enighed om, at opgaven skal løftes, og at potentialerne ved digital forvaltning bør realiseres.

Digital forvaltning skal ses i tæt sammenhæng med de udfordringer, det danske samfund står over i de kommende mange år: Der bliver flere ældre, uden at der bliver flere i den erhvervsaktive alder. Digitalisering kan være en væsentlig del af svaret på denne udfordring, idet digital forvaltning primært skal ses som et redskab til at frigøre ressourcer fra administration til brug for service.

Digital forvaltning skal samtidig betragtes som en del af et fremvoksende nationalt og europæisk netværkssamfund. Udviklingen af interessante og nyttige digitale selvbetjeningsløsninger har, sammen med blandt andet målsætningen om bredbånd til alle, strategisk betydning for netværkssamfundets udbredelse til alle samfundsgrupper.

Internetteknologien fremstår i dag som en relativt billig og fleksibel teknologi, der kan bruges til at understøtte og transformere forvaltningens arbejde med henblik på at opnå mere effektive forvaltningsprocesser. Der er i udvalget enighed om, at omstillingen til digital forvaltning ikke alene er en teknisk, men i meget høj grad en organisatorisk udfordring.

Der er i udvalget endvidere enighed om, at digital forvaltning, med den rette tilgang, hvor administrative strukturer og arbejdsprocesser tilpasses, kan rumme væsentlige serviceforbedringer og reduktion af administrative byrder for borgere og virksomheder samt væsentlige effektiviseringsgevinster for den offentlige forvaltning. Samtidig giver de nye teknologier borgere og virksomheder bedre mulighed for at følge og deltage i politiske beslutningsprocesser.

1.2. Potentialer og forudsætninger

Danmark har generelt gode forudsætninger for at realisere potentialerne ved digital forvaltning. Der er imidlertid også områder, som kræver en indsats, hvis det fulde potentiale skal realiseres. Det gælder blandt andet tilpasninger i love og regler, så de i videst muligt omfang beforder digital kommunikation, løbende udvikling af IT-systemer der øger dataintegritationen, udbredelse af sikkerhedsløsninger til internetbaseret kommunikation, samt etablering af adgang til data på tværs af den offentlige sektor. På disse områder er der behov for tæt koordination mellem stat, amter og kommuner. Det er dog den enkelte myndighed, der, inden for fælles aftalte rammer, har ansvaret for at vælge de løsninger, som kan fremme effektivitet og god service på hver deres opgaveområde.

Der er i udvalget enighed om, at forudsætningerne for at realisere det fulde potentiale må skabes i processen frem mod digital forvaltning. For generelt at fremme udviklingen anbefaler udvalget blandt andet, at der på kort sigt udarbejdes en strategi for overgang til fuld elektronisk kommunikation mellem myndigheder. Udvalget anbefaler tillige, at der arbejdes videre med det offentlige strategi for elektronisk kommunikation med og betjening af borgere og virksomheder.

Udvalget finder, at muligheden for at øge brugen af digitale selvbetjeningsløsninger, ved samlet at tilbyde beslægtede eller indbyrdes relaterede ydelser, bør følges.

Udvalget anbefaler, at udgangspunktet for etableringen af sammenhængende ydelseskompleser skal være digitale samarbejder i form af såkaldte ”servicefællesskaber”, der inden for og på tværs af sektorer rummer potentiale for en bedre og mere effektiv opgavevaretagelse i forhold til borgere og virksomheder. Udvalget anbefaler, at der som opfølgning på udvalgsarbejdet i fællesskab mellem stat, amter og kommuner arbejdes videre med at identificere servicefællesskaber, der er særligt perspektivrige.

Der er i udvalget enighed om, at digitale selvbetjeningsløsninger ikke blot skal betragtes som indgange ved siden af de eksisterende. De skal i videst mulige omfang afløse disse. Generelt forventes virksomhederne og professionelle brugere, f.eks. advokater, revisorer m.v., samt unge og studerende at efterspørge og anvende nye digitale løsninger. Men efterspørgslen forventes også at være bredere funderet. I takt med at telefoni, fjernsyn og Internettet i de kommende år smelter sammen, giver den teknologiske udvikling grund til at forvente, at efterspørgslen generelt vil være stigende.

Selvom der formentlig også i de kommende år vil ske mange henvendelser til forvaltningen ad traditionelle kanaler, anbefaler udvalget, at opgaven med at digitalisere forvaltningen opprioriteres i de kommende år. Digitale forvaltningsløsninger, der tilbydes på det offentlige hjemmesider, kan tillige anvendes af forvaltningen selv i betjeningen af borgere og virksomheder, som måtte vælge at henvende sig ad traditionelle kanaler.

Udvalgets anbefaling om at intensivere omstillingen til digital forvaltning skal ses i lyset af, at effektiviseringsgevinster for det offentlige ikke alene fremkommer ved at effektivisere forvaltningens kontakt til omgivelserne. De ligger i meget høj grad også i muligheder for at digitalisere og omlægge forvaltningsinterne arbejdsprocesser samt i en lettere udveksling af data mellem myndigheder.

Også mange af forvaltningens støttefunktioner som eksempelvis IT-afdelinger eller løn- og personalefunktioner, kan understøttes digitalt, og udvalget finder, at der knytter sig særlige muligheder til, at disse funktioner samarbejder eller samles i større enheder, der beforder videndeling.

Der knytter sig endvidere helt særskilte potentialer til, at det offentlige indkøb kan effektiviseres gennem den fælles offentlige e-handelsportal.

Generelt finder udvalget, at effektiviseringspotentialet ved digital forvaltning vil vokse med digitaliseringens udbredelse og intensitet. Det gælder dels i forhold til antallet af ydelser, der tilbydes og benyttes digitalt, dels i forhold til den integration, der kan opnås mellem systemer, som anvendes til henholdsvis forvaltningens sagsbehandling og kontakten med omgivelserne. Der er i udvalget derfor enighed om, at de største gevinster kan realiseres ved de synergieffekter, som over tid kan skabes ved en mere omfattende digitalisering af forvaltningen. Den fulde effekt af digital for-

valtning opnås ved at omorganisere de nuværende arbejdsprocesser, støttet af IT-systemer og nye arbejdsdelinger.

Udvalget anbefaler, at der ved al regeludstedelse foretages en vurdering af de pågældende reglers hensigtsmæssighed i forhold til digital forvaltning. Hensigtsmæssige regler vil bidrage selvstændigt til mulighederne for at realisere potentialerne ved digital forvaltning.

1.3. Digital forvaltning er en organisatorisk udfordring

Det vil kræve en øget indsats af ledelsesmæssige ressourcer at definere og implementere de projekter, der skal sikre omstillingen til digital forvaltning, og det er samtidig vigtigt, at medarbejderne inddrages i omstillingen. Da myndighedernes ressourcer er begrænsede, anbefaler udvalget, at allerede indhøstede erfaringer fra digitaliseringsprojekter udnyttes mere systematisk, end det sker i dag.

Udvalget anbefaler tillige, at der for alle større IT-projekter opstilles præcise mål, og at projekterne er klart relaterede til de enkelte myndigheders strategiske målsætninger. For at begrænse de risici, som kan være forbundet med sådanne projekter, og for relativt hurtigt at kunne realisere effektiviseringsgevinster, anbefaler udvalget, at der inden for rammerne af de enkelte IT-projekter planlægges mindre etaper med overskuelige tidshorisonter.

Udvalget finder det særdeles væsentligt, at der opstår et konkurrencemarked for udviklingen af digitale forvaltningsløsninger. Udvalget anbefaler derfor, at der løbende er opmærksomhed på barrierer, der forvrider eller modvirker et sådant marked, og at den øgede digitale forvaltning i videst mulige omfang baseres på markedsudviklede, standardiserede løsninger.

Udvalget anbefaler tillige, at den offentlige indkøbsvolumen i højere grad forenes, når flere myndigheder efterspørger ligartede løsninger. I udvalget er der enighed om, at centrale elementer i den digitale forvaltning vil kunne udbydes fælles, hvilket kan bidrage til at holde udviklings- og etableringsomkostningerne nede.

Endvidere anbefaler udvalget, at udbud – inden for rammerne af EU's udbudsregler – organiseres mere fleksibelt, end det hidtil har været praksis.

I forhold til kontraktindgåelse med service- og driftsleverandører er der i udvalget tillige enighed om, at den offentlige sektor fremover bør være mere opmærksom på de vilkår, hvorunder kontrakter indgås. Udvalget anbefaler, at der, i forlængelse af den igangværende revision af K18 og K33-kontrakterne, for den offentlige sektor udarbejdes en standardkontrakt, der omfatter vilkår og rettigheder i forbindelse med driften af digitale forvaltningsløsninger.

1.4. Digital forvaltning fordrer adgang til data

For at realisere potentialerne ved digital forvaltning er det vigtigt, at der i videst muligt omfang skaffes adgang til data i den offentlige sektor.

I udvalget er der enighed om, at offentlige myndigheders adgang til data grundlæggende må hvile på et princip om ret til andre myndigheders data. Udvalget anbefaler, at denne ret giver adgang til data, der er lagret digitalt, samt til at få de data- og grænsefladebeskrivelser, der er nødvendige for at udnytte data til etableringen af digitale forvaltningsløsninger.

Retten bør dog forudsætte, at data er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. Forvaltningslovens §31.

Retten skal endvidere følge fælles principper for blandt andet betaling af distributionsomkostninger og skal udmønte sig inden for de rammer, der sikrer hensynet til personbeskyttelse og andre følsomme, individualiserbare oplysninger, jf. Persondataloven, Datatilsynets praksis samt personbeskyttelseshensyn i lovgivningen i øvrigt.

Udvalget anbefaler, at offentlige myndigheder bidrager til at sikre, at der ikke herudover er unødige restriktioner for adgangen til data i sær- og sektorlovgivningen.

Udvalget anbefaler, at Det Koordinerede Informationsudvalg får til opgave at overvåge, rådgive og henstille om efterlevelse af princippet om ret til data. Det gælder både i sager om adgang til egne og andres data, jf. også nedenfor.

Udvalget finder dog, at der bør identificeres en egentlig myndighed til at håndhæve princippet om ret til data, hvis råd og henstillinger viser sig utilstrækkelige til at sikre efterlevelsen af princippet.

Der er i udvalget enighed om, at retten til data også må omfatte myndighedernes ret til egne data, herunder alle de data- og grænsefladebeskrivelser, som er nødvendige for uafhængigt af databaseværten at lave digitale forvaltningsløsninger, der kan hente og aflevere data. Det anbefales derfor, at muligheden for at få adgang til egne data ligeledes kan forelægges Det Koordinerende Informationsudvalg.

Kommunedata har været kritiseret for ikke at gøre nok for at stille kommunernes egne data til rådighed, når de ønsker at anvende disse data i systemer fra andre leverandører.

Kommunedata har 1. marts 2001 offentliggjort en ny datapolitik. I udvalget er der enighed om, at Kommunedatas nye datapolitik imødekommer de hidtidige problemer med adgang til data. Udvalget anbefaler, at principper, der som minimum giver samme adgang til data, bør gælde for alle andre offentlige registre.

Hvorvidt Kommunedatas initiativ er vidtgående nok afhænger imidlertid af datapolitikens udmøntning i praksis. Udvalget finder det vigtigt, at Kommunedata, på grund af den rolle virksomheden spiller på det kommunale område, lever op til de principper, der er formuleret i nærværende rapport.

Kommunedata har over for udvalget tilkendegivet, at problemer med adgang til data hos Kommunedata, på samme måde som med problemer med adgang til statslige registres data (f.eks. vedrørende AF-oplysninger), kan forelægges Det Koordinerende Informationsudvalg.

Visionen om digital forvaltning bygger på anvendelsen af internetteknologi såvel i det offentliges kommunikation med borgere og virksomheder som i den rent internt offentlige datakommunikation.

Mange af de eksisterende produktionsdatabaser er imidlertid ikke indrettet på at give adgang til data via Internettet. Der er i udvalget enighed om, at dette ikke udgør en begrænsning, hvis der gives adgang til data via centrale kopier af data fra f.eks. dedikerede webservere, datawarehouses eller informationsservere.

For så vidt gælder etablering af nye databaser anbefaler udvalget, at de indrettes med henblik på at kunne håndtere internetkommunikation.

For at befordre udbredelsen af digital forvaltning, anbefaler udvalget videre, at der for hele den offentlige sektor fastlægges en standard for dataudveksling, som understøtter internetkommunikation, som er markedsbaseret, og som gør det let at genbruge eksisterende dataforespørgsler. Alle rådgivere og eksperter, som udvalget har været i kontakt med, har fundet, at XML opfylder disse krav på indeværende tidspunkt. Udvalget anbefaler derfor, at XML bliver standarden for offentlig dataudveksling i de kommende år.

Udvalget anbefaler endvidere, at der påbegyndes et arbejde med at udmønte den offentlige standard. Hertil anbefaler udvalget, at der identificeres en sekretariatsenhed eller funktion med reference til Det Koordinerende Informationsudvalg, der kan tage initiativ, koordinere, henstille samt offentliggøre resultater af arbejdet. Udvalget anbefaler, at det nærmere arbejde tilrettelægges i samarbejde mellem dataejere og –brugere, og at arbejdet f.eks. organiseres i arbejdsgrupper eller i åbne virtuelle fora.

XML-baseret datakommunikation forudsætter endelig, at grænsefladerne til de enkelte registre kan modtage og besvare dataforespørgsler i XML. Udvalget anbefaler, at det ved etablering af nye grænseflader sikres, at de kan håndtere dataforespørgsler i XML. Hvad angår eksisterende grænseflader anbefaler udvalget, at det i fællesskab mellem stat, amter og kommuner prioriteres, hvilke grænseflader der i første omgang skal omlægges til at kunne håndtere XML. Prioriteringen bør foretages med udgangspunkt i en samlet vurdering af, hvilke områder der vil have størst effekt med hensyn til udviklingen af digital forvaltning.

Der er i udvalget enighed om, at borgere og virksomheders adgang til egne data bør være gratis.

I alle øvrige situationer er der i udvalget enighed om, at betalingen for data bør følge det hovedprincip, at myndigheder der videreformidler egne data alene får dækket de direkte og indirekte omkostninger ved distributionen. Undtaget herfra er dog områder, hvor lovgivningen i dag hjemler brugerfinansiering over dette niveau. Undtaget er også data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftageres foranledning samt særlige data, til hvilke der ved billiggørelse knytter sig særlige samfundsøkonomiske gevinster.

Ved formidling af offentlige data er der således enighed om betaling efter følgende principper:

- Når en myndighed giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, skal der alene betales for de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med distributionen.
- Enhver indsamling eller kvalitetsforbedring af data, der ligger ud over det, som er nødvendigt for at tilgodese den afgivende myndigheds eget behov og eventuelle videregivelseskrav fastsat i lovgivning, bør brugerfinansieres fuldt ud. Den afgivende myndighed skal her opnå dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger forbundet med både dataproduktion og formidling, hvilket skal bidrage til at modvirke eventuel konkurrenceforvriddning på markedet for forædlede data.
- Særlige data kan prissættes særligt lavt eller gøres gratis tilgængelige, såfremt betaling vurderes at udgøre en barriere for digital forvaltning og/eller, at der er knyttet særlige samfundsøkonomiske gevinster til billiggørelse.

Der er i udvalget enighed om, at en betaling for data efter disse principper ikke udgør en barriere for digital forvaltning.

Udvalget opfordrer til, at eventuelle spørgsmål om frikøb eller billiggørelse af data ud over det, som følger af ovenstående principper, gøres til genstand for forhandling mellem stat, amter og kommuner.

Udvalget anbefaler, at der, for så vidt gælder registre, hvor omkostningerne ved at distribuere data er meget høje, arbejdes hen mod løsninger, der kan reducere disse omkostninger.

Udvalget anbefaler endvidere, at prissætningen af data gøres mere gennemskuelig for dataaftagerne, og at der for hvert enkelt register kan redegøres for, hvordan betalingen relaterer sig til distributionsomkostninger, omkostninger forbundet med dataproduktion eller andet.

I tilfælde, hvor borgere og virksomheder kan vælge mellem alternative indgange til selvbetjeningsløsninger, kan der opstå et spørgsmål om, hvem der skal betale for de data, der anvendes i løsningen. Der er i udvalget enighed om, at det er den myndighed, som har myndighedsansvaret for

den konkrete løsning, der afholder omkostningerne ved at stille data til rådighed i løsningen.

1.5. Digital forvaltning stiller krav til sikkerhed

Udbredelsen af digital forvaltning har som vigtig forudsætning, at borgere og virksomheder har tillid til den elektroniske sagsbehandling. Borgere og virksomheder skal med rette kunne forvente, at den elektroniske håndtering af sager foregår med samme grad af fortrolighed og med de samme juridiske rettigheder, som ved traditionel papirbaseret sagsbehandling.

Der er i udvalget enighed om, at udbredelsen af digitale signaturer *ikke* vil ske af sig selv, og at der derfor er behov for, at den offentlige sektor anlægger en aktiv strategi på dette område.

I udvalget er der enighed om, at alle borgere på sigt skal kunne anskaffe sig én digital signatur - baseret på en *Public Key* infrastruktur med kvalificerede certifikater - til kommunikation med den offentlige sektor.

For at nå dette mål er det imidlertid vigtigt, at den offentlige sektor nu igangsætter en fremadrettet proces, som griber udbredelsesprocessen an i den bedst mulige rækkefølge.

Den hastige teknologiske og markeds-mæssige udvikling på området for digitale signaturer indebærer, at det vil være forbundet med en betydelig risiko, hvis den offentlige sektor på nuværende tidspunkt vælger at udbrede én avanceret sikkerheds-løsning til alle borgere f.eks. baseret på chipkort. I udvalget er der derfor enighed om, at der på kort sigt kan anvendes mindre avancerede sikkerheds-løsninger, som allerede på nuværende tidspunkt vil gøre det muligt at tilbyde langt de fleste offentlige tjenester som selvbetjenings-løsninger via Internettet.

I forlængelse heraf er der i udvalget enighed om, at den offentlige sektor bør anlægge en strategi vedrørende digital signatur, som er baseret på fire hovedelementer:

For det første skal der etableres et fælles tilbud til offentlige institutioner om en softwarebaseret digital signatur med henblik på at fremme udviklingen af digitale signaturer.

Det fælles tilbud kan for eksempel etableres ved, at en større offentlig institution, med betydelig volumen i kontakten med borgere og virksomheder, får i opdrag at efterspørge og drive en sådan sikkerhedsløsning samt tilbyde interesserede offentlige institutioner, på nærmere bestemt vilkår, at tilslutte sig ordningen.

Det er vigtigt at understrege, at en sådan fælles ordning vil være et tilbud til de enkelte offentlige institutioner, som således fortsat vil have mulighed for at anvende andre løsninger – herunder også løsninger på et lavere sikkerhedsniveau.

For det andet skal det, for at fremme den fremtidige udbredelse af hardwarebaserede digitale signaturer, sikres, at den offentlige sektor vil kunne håndtere eventuelle chipkortbaserede løsninger fra blandt andet finanssektoren.

For det tredje skal vejledningsindsatsen over for offentlige institutioner, som ønsker at etablere sikkerhedsløsninger, styrkes. Udvalget peger dog i den forbindelse på, at Datatilsynet allerede på nuværende tidspunkt kan vejlede de enkelte institutioner om valg af sikkerhedsniveau.

Endelig skal formkrav i lovgivningen, som hæmmer udbredelsen af digital forvaltning, søges justeret hurtigst muligt.

Kapitel 2

Indledning

2.1. Udvalget om digital forvaltning

I aftalerne mellem Regeringen og de kommunale parter om amternes og kommunernes økonomi for 2001 blev det aftalt at nedsætte et fælles udvalg, som skulle vurdere mulighederne for bedre og billigere borgerbetjening og effektivisering af arbejdsprocesser ved introduktion af digital forvaltning.

Udvalget om digital forvaltning blev nedsat i efteråret 2000 under Finansministeriets formandskab. Udvalgets kommissorium og medlemmer fremgår af bilag 1 og 2. Bilag 3 indeholder en oversigt over de personer og institutioner, som udvalget har været i kontakt med.

2.2. Hvad er digital forvaltning?

Den informationsteknologiske udvikling op gennem 1990'erne er en væsentlig præmis for fremkomsten af det netværkssamfund, som i disse år er under udbredelse. Internetteknologien fremstår i dag som en relativt billig og fleksibel teknologi, der ikke bare har revolutioneret kommunikationen i samfundet, men også påvirker dets organisering og samspilsrelationer.

Digital forvaltning skal ses i denne sammenhæng. Internetteknologiens fleksibilitet rummer nye muligheder for at udfordre sektor- og faggrænser, stive strukturer og eksisterende arbejdsprocesser på tværs af den offentlige sektor med henblik på at opnå mere effektive forvaltningsprocesser og en mere sammenhængende service for borgere og virksomheder.

Dermed repræsenterer digital forvaltning nok så meget en organisatorisk udfordring som en teknisk. I denne rapport defineres digital forvaltning derfor som *en forbedret og mere effektiv løsning af forvaltningsopgaver gennem anvendelse af informationsteknologi til gavn for både borgere, virksomheder og den offentlige sektor.*

Vægten i digital forvaltning ligger således på en IT-understøttet udvikling af arbejdsprocesser og organisation. Herved adskiller digital forvaltning sig fra den hidtidige IT-anvendelse i den offentlige sektor, der primært har indebåret en teknisk understøttelse af eksisterende arbejdsprocesser.

Med digital forvaltning bliver den store udfordring at få medarbejdere og ledelse til at udnytte de teknologiske muligheder i en organisatorisk omstillingsproces.

2.3. Hvorfor digital forvaltning?

Digital forvaltning rummer en række potentialer for såvel den offentlige sektor som for samfundet generelt.

For borgere og virksomheder knytter disse potentialer sig blandt andet til en lettere adgang til offentlige informationer og services, interaktive offentlige selvbetjeningsløsninger og nye servicefaciliteter f.eks. gennem en forbedret mulighed for at følge forvaltningens arbejde med konkrete sager og ansøgninger. De nye muligheder rummer tillige store effektiviseringspotentialer for virksomhederne.

Samtidig kan digital forvaltning yde et strategisk bidrag til at fremme den generelle udvikling af et informations- og netværkssamfund for alle. Den offentlige sektor er med sin størrelse og centrale placering i samfundet med til at præge tempo og retning i samfundets IT-anvendelse, herunder borgeres og virksomheders omstilling til vidensøkonomien. Dette er en bærende tanke i Det Europæiske Råds initiativ *eEurope 2002 – et informationsamfund for alle* og i Regeringens målsætninger for det danske netværkssamfund, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1. Udviklingen af et informations- og netværkssamfund

Det Europæiske Råd vedtog i juni 2000 handlingsplanen *eEurope 2002 – et informationsamfund for alle*. Planen sigter mod at fremme indførelsen af digitale teknologier over hele Europa og sikre, at alle europæere har de nødvendige kvalifikationer til at anvende teknologierne. Initiativet spiller en central rolle i bestræbelserne på at gøre Europa til den mest konkurrencedygtige og dynamiske økonomi i verden.

Handlingsplanen omfatter billigere, hurtigere og sikrere Internet, investering i menneskelige IT-kompetencer samt tiltag, der skal stimulere anvendelsen af Internettet.

I *Regeringens* seneste *Netværksredegørelse* fra december 2000 er målene for det danske netværkssamfund blandt andet, at IT anvendes til at sikre bedre service og effektivitet i den offentlige sektor, samt at alle borgere og virksomheder har optimale muligheder for at informere, kommunikere og handle sikkert på Internettet.

En række initiativer skal befordre indfrielsen af disse mål. Over for borgerne handler det blandt andet om handicappedes brug af IT, klar besked om borgernes rettigheder på Internettet og integration af IT i hele uddannelsessystemet. I forhold til virksomhederne vedrører det tiltag, der skal understøtte et konkurrencedygtigt erhvervsliv. Det gælder bl.a. tiltag, der skal sikre kompetence i netværk f.eks. ved nye former for partnerskab mellem det offentlige og det private samt stimulere e-handel.

Endelig er der initiativer, som retter sig mod forvaltningen. Hensigten er, at den offentlige sektor skal være en drivkraft i netværkssamfundet ved at gå foran i anvendelsen af ny teknologi, ved at udbyde og efterspørge digitale indholdstjenester og ved at sætte standarder, der gør det nemt og sikkert at kommunikere på nettet. Det er tillige en del af Regeringens erhvervsstrategi at gøre den offentlige sektor til en effektiv partner for erhvervslivet. Det skal blandt andet ske ved, at al kommunikation mellem virksomheder og myndigheder kan ske digitalt og ved, at virksomhederne kun skal afgive den samme oplysning én gang til det offentlige.

Et meget væsentligt perspektiv i digital forvaltning er, at den kan betragtes som et redskab til at imødegå de store udfordringer, som det danske samfund står over for i de kommende år.

På den ene side vil der i løbet af de næste 30 år blive langt flere ældre end i dag. Det betyder, at en række serviceudgifter må forventes at vokse betydeligt. På den anden side bliver der ikke flere personer i den erhvervsaktive alder. Det betyder, at det er svært at øge beskæftigelsen og opretholde den offentlige service, som vi kender den i dag.

Anvendelse af teknologi og digitalisering af blandt andet de administrative funktioner kan være en væsentlig del af svaret på udfordringerne. Potentialet for den offentlige sektor består i via IT-understøttelse at opnå mere

effektive arbejdsprocesser, som sikrer, at de administrative opgaver kan løses med færre ressourcer.

I praksis kan det ske ved at automatisere, digitalt at understøtte samt omlægge forvaltningsinterne arbejdsprocesser og ved at dele data mere effektivt mellem offentlige myndigheder. Derved kan digitaliseringen af forvaltningen blive et meget vigtigt instrument til at frigøre ressourcer fra de administrative funktioner til brug for indsatsen på de vigtige velfærds- og serviceområder.

Denne vægtforskydning fra administration til service ved hjælp af digitalisering vil i de kommende år blive hjulpet på vej af det naturlige afgangsmønster, som tegner sig for den offentlige sektor.

Generelt har Danmark gode forudsætninger for at realisere potentialerne ved digital forvaltning, *jf. boks 2.2.*

Boks 2.2. Danmark har gode forudsætninger for digital forvaltning

Ifølge *Regeringens* netværksredegørelse, dokumentation i tilknytning til *Det Europæiske Råds* eEurope 2002 handlingsplan samt *Den digitale forbruger* (PLS Rambøll, 2000) er Danmark på en række områder i en fordelagtig position i forhold til digital forvaltning:

- Op mod 2/3 af danskerne har i dag adgang til Internettet dagligt – enten fra hjem, arbejde eller uddannelsesinstitution.
- Besøg på offentlige hjemmesider hører til de mest foretrukne anvendelser af Internettet, og 77 pct. af befolkningen er overvejende positive over for offentlige selvbetjeningsløsninger på Internettet.
- Næsten samtlige offentlige myndigheder har en hjemmeside, og andelen, hvor man kan mere end hente information, vokser.

Der er imidlertid også en række områder, som kræver en indsats, hvis det fulde potentiale ved digital forvaltning skal indfries. Det gælder blandt andet tilpasninger af regler og love, så de i videst mulige omfang beforder digital kommunikation, løbende udvikling af IT-systemer med øget data-integration, udbredelse af sikkerhedsløsninger til internetbaseret kommunikation, udviklingen af digitale selvbetjenings- og forvaltningsløsninger samt etablering af adgang til data på tværs af den offentlige sektor.

Der er i udvalget enighed om, at forudsætningerne for at realisere det fulde potentiale ved digital forvaltning må udvikles løbende, samt at ind-

satsen for at skabe de bedst mulige rammer kræver fælles handling og koordination mellem stat, amter og kommuner.

Udviklingen af fælles standarder for dataudveksling og sikkerhedsløsninger samt tilbud om fælles services er væsentlige elementer heri. Målet er at undgå, at offentlige myndigheder hver for sig udvikler løsninger på områder, hvor løsninger allerede findes. Det er dog den enkelte myndighed, der inden for de fælles rammer, har ansvaret for at vælge de digitale forvaltningsløsninger, som kan fremme effektivitet og god service på det enkelte opgaveområde.

2.4. Rapportens indhold

Rapportens opbygning afspejler balancen mellem potentialer ved digital forvaltning og forhold, der skal bidrage til potentialernes indfrielse. Første del – kapitel 3 og 4 – begrundes potentialerne ved digital forvaltning, mens anden del – kapitel 5 til 7 – belyser barrierer for potentialernes indfrielse og stiller forslag til initiativer, der kan mindske dem.

Kapitel 3 redegør for potentialerne ved digital forvaltning for borgere og virksomheder i deres samspil med den offentlige forvaltning. Det konkluderes, at der er såvel kvalitets- som effektivitetsgevinster i samspillet, og at digitale indgange til forvaltningen i videst muligt omfang skal afløse traditionelle.

Det anbefales:

- at opgaven med at digitalisere forvaltningen prioriteres højt i de kommende år.
- at der arbejdes videre med det offentliges strategi for elektronisk kommunikation med og betjeningen af borgere og virksomheder.

Kapitel 4 redegør for de internt offentlige effektiviseringspotentialer ved digital forvaltning. Det konkluderes, at der er en række umiddelbare potentialer, som vil vokse i takt med, at forudsætningerne for digital forvaltning løbende udvikles. Potentialerne knytter sig både til arbejdsprocesser i den enkelte myndighed og til sammenhæng og udveksling af data mellem myndigheder.

Det anbefales:

- at der på kort sigt udarbejdes en strategi for overgang til fuld elektronisk kommunikation mellem offentlige myndigheder.
- at der ved al regeludstedelse foretages en vurdering af de pågældende reglers hensigtsmæssighed i forhold til digital forvaltning.

Kapitel 5 beskæftiger sig med tilpasningen af de organisatoriske og ledelsesmæssige kompetencer i den offentlige sektor til digital forvaltning samt med markeds- og leverandørforhold. Det konkluderes, at omstillingen til digital forvaltning i meget høj grad er en organisatorisk og ledelsesmæssig udfordring.

Det anbefales:

- at allerede indhøstede erfaringer med digitale forvaltningsprojekter udnyttes mere systematisk end i dag.
- at der for alle større IT-projekter opstilles præcise mål, og at projekterne er klart relaterede til myndighedens strategiske målsætninger.
- at der inden for rammerne af IT-projekterne planlægges mindre etaper med overskuelige tidshorisonter.
- At der løbende er opmærksomhed på barrierer, der forvrider eller modvirker udviklingen af et konkurrencemarked for digitale forvaltningsløsninger.
- at den øgede digitale forvaltning i videst muligt omfang baseres på markedsudviklede, standardiserede løsninger.
- at det samlede offentlige indkøbsvolumen i højere grad udnyttes.
- at der for den offentlige sektor udarbejdes en standardkontrakt, der omfatter vilkår og rettigheder i forbindelse med driften af digitale forvaltningsløsninger.
- at der i fællesskab arbejdes videre med at identificere ”servicefællesskaber”, som inden for den eksisterende opgavefordeling kan være rammer om et styrket indholdsmæssigt og digitalt samarbejde mellem stat, amter og kommuner på en række områder.

Kapitel 6 beskæftiger sig med vilkårene for at offentlige myndigheder kan få adgang til hinandens data. I kapitlet formuleres et forslag om en grundlæggende ret til data, som kvalificeres juridisk, teknisk og betalingsmæssigt.

Det anbefales:

- at der mellem offentlige myndigheder etableres en ret til data, der er lagret digitalt, herunder ret til at få de data- og grænsefladebeskrivelser, der er nødvendige for at udnytte data til etablering af digitale forvaltningsløsninger. Udvalget anbefaler, at retten giver adgang til data, hvis de er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. Forvaltningslovens §31.
- at retten til data udmønter sig inden for fælles principper for blandt andet betaling af distributionsomkostninger og de personbeskyttelses-hensyn, som findes i lovgivningen.
- at offentlige myndigheder bidrager til, at der ikke er unødige restriktioner for adgangen til data i sær- og sektorlovgivningen.
- at Det Koordinerede Informationsudvalg får til opgave at overvåge, rådgive og henstille om efterlevelse af princippet om ret til data, men at der bør identificeres en egentlig myndighed, hvis råd og henstillinger viser sig utilstrækkelige til at sikre efterlevelsen af princippet.
- at muligheden for at få adgang til egne og andres data kan forelægges Det Koordinerede Informationsudvalg.
- at der for hele den offentlige sektor fastlægges en standard for dataudveksling, og at XML bør være standarden i de kommende år.
- at der påbegyndes et arbejde med at udmønte den offentlige standard, og at der hertil identificeres en sekretariatsenhed eller koordinerende funktion med reference til Det Koordinerende Informationsudvalg.
- at det nærmere arbejde med at udmønte standarden tilrettelægges i samarbejde mellem dataejere og –brugere, og at arbejdet f.eks. organiseres i arbejdsgrupper eller i åbne virtuelle fora.
- at arbejdet med at udmønte standarden sker i en prioriteret proces, som fastlægges i fællesskab mellem stat, amter og kommuner.
- at det ved etablering af nye grænseflader sikres, at de kan håndtere dataforespørgsler i XML. Vedrørende eksisterende grænseflader anbefales, at det i første omgang i fællesskab mellem stat, amter og kommuner prioriteres, hvilke grænseflader der skal omlægges til at kunne håndtere XML. Prioriteringen bør foretages med udgangspunkt i en samlet vurdering af, hvilke områder der vil have størst effekt med hensyn til udviklingen af digital forvaltning.
- at databaser, der fremover etableres, indrettes med henblik på at kunne håndtere internetkommunikation.

Der er i udvalget enighed om, at borgere og virksomheders adgang til egne data bør være gratis. I alle øvrige situationer er der i udvalget enighed om, at betalingen for data bør følge det hovedprincip, at myndigheder, der videreformidler egne data alene får dækket de direkte og indirekte omkostninger ved distributionen. Undtaget herfra er dog områder, hvor lovgivningen i dag hjemler brugerfinansiering over dette niveau. Undtaget er også data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftageres foranledning samt særlige data, til hvilke der ved billiggørelse knytter sig særlige samfundsøkonomiske gevinster.

Ved formidling af offentlige data er der således enighed om betaling efter følgende principper:

- Når en myndighed giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, skal der alene betales for de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med distributionen.
- Enhver indsamling eller kvalitetsforbedring af data, der ligger udover det, som er nødvendigt for at tilgodese den afgivende myndigheds eget behov og eventuelle videregivelseskrav fastsat i lovgivning, bør brugerfinansieres fuldt ud. Den afgivende myndighed skal her opnå dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger forbundet med både dataproduktion og formidling, hvilket skal bidrage til at modvirke eventuel konkurrenceforvridding på markedet for forædlede data.
- Særlige data kan prissættes særligt lavt eller gøres gratis tilgængelige, såfremt betaling vurderes at udgøre en barriere for digital forvaltning og/eller, at der er knyttet særlige samfundsøkonomiske gevinster til billiggørelse.

Desuden anbefaler udvalget:

- at eventuelle spørgsmål om frikøb eller billiggørelse af data ud over det, som følger af ovenstående principper, gøres til genstand for forhandling mellem stat, amter og kommuner.
- at der, for så vidt gælder registre, hvor omkostningerne ved at distribuere data er meget høje, arbejdes hen mod løsninger, der kan reducere disse omkostninger.
- at prissætningen af data gøres mere gennemskuelig for dataaftagerne.

Kapitel 7 beskæftiger sig med sikkerhed og retssikkerhed i den digitale forvaltning. Det konkluderes, at de eksisterende sikkerhedsløsninger giver mulighed for at påbegynde omstillingen til digital forvaltning. Men samtidig bør der arbejdes hen mod udbredelsen af en kvalificeret digital signatur, hvilket formentlig vil kræve en aktiv offentlig indsats.

Det anbefales:

- at der på kort sigt satses på sikkerhedsløsninger, der er mindre avancerede end chipkortbaseret digital signatur.
- at der etableres et fælles tilbud til offentlige institutioner om en softwarebaseret digital signatur.
- at det fælles tilbud for eksempel etableres ved, at en større offentlig institution, med betydeligt volumen i kontakten med borgere og virksomheder, får i opdrag at efterspørge en sikkerhedsløsning og tilbyde den til interesserede offentlige institutioner.
- at det sikres, at offentlige myndigheder på sigt vil kunne håndtere eventuelle chipkortbaserede løsninger fra f.eks. finanssektoren.
- at vejledningsindsatsen over for offentlige institutioner, som ønsker at etablere sikkerhedsløsninger, styrkes.
- at formkrav i lovgivningen, som hæmmer udbredelsen af digital forvaltning, søges justeret hurtigst muligt.

Kapitel 3

Samspelet mellem forvaltningen og borgere samt virksomheder

Digital forvaltning rummer service- og effektivitetsgevinster for borgere, virksomheder og forvaltningen internt.

For borgere og virksomheder giver digital forvaltning mulighed for at opnå serviceforbedringer både i form af en forenklet adgang til eksisterende tilbud og i form af nye serviceelementer. Digital forvaltning giver samtidig mulighed for effektiviseringsgevinster for borgere og virksomheder ved f.eks. at digitalisere indberetninger, anmeldelser og ansøgninger til forvaltningen – noget der ikke mindst kan bidrage til at lette virksomhedernes administrative byrder. Ligeledes rummer digital forvaltning mulighed for at give borgere og virksomheder lettere indblik i både politiske beslutningsprocesser og i forvaltningens sagsbehandling.

Kapitlet beskriver disse potentialer og vurderer efterspørgslen efter digitale offentlige tilbud.

3.1. Åbenhed, bedre service og mindre administration

Digital forvaltning rummer som anført både service- og effektiviseringsgevinster for borgere og virksomheder. Digital forvaltning øger imidlertid også borgeres og virksomheders indblik i de politiske beslutningsprocesser, som ligger bag forvaltningens arbejde.

Dagsordener for politiske beslutningsorganer er allerede i stort omfang tilgængelige på de respektive organers hjemmesider, og alle lovforslag findes i dag på Internettet, så snart de går ind i høringsfasen. I takt med at stadig flere dokumenter, som vedrører politiske beslutningsprocesser, gøres tilgængelige via Internettet, bliver der bedre betingelser for borgere og virksomheder for både at følge og deltage i den demokratiske beslutningsproces.

Digital forvaltning og brugen af Internettet indebærer også en forbedret og forenklet adgang til information om forvaltningen og offentlig service. Internettet bruges allerede i dag til at formidle informationer, og næsten alle kommuner har i dag en hjemmeside. Der er imidlertid stor variation i udbudet af information på de offentlige hjemmesider. Typisk gives forskellige former for generel baggrundsinformation om den offentlige sektors opgaver, organisation og kontaktflader samt publikationer. Men også nyheder, principielle afgørelser, vejledninger og statistiske oplysninger hører i stigende grad til den type information, man kan finde på offentlige myndigheders hjemmesider.

Med digital forvaltning forbedres også muligheden for at målrette og lette adgangen til information, som brugerne af forvaltningen mere specifikt søger. E-post anvendes i stigende grad af borgere og virksomheder til egentlige forespørgsler vedrørende netop deres behov eller ønske, og stadig flere myndigheder har faciliteter på deres hjemmeside, der giver svar på ofte stillede spørgsmål. En mere avanceret mulighed er ekspertsystemer, hvor systemet delvist selv kan give svar på specifikke forespørgsler. Eksempler er boligstøtteberegninger via Kommunedatas Netborger.dk og skatteberetninger på Told og Skats hjemmeside.

Endelig rummer digital forvaltning mulighed for at give information om verserende sager på en enklere måde end i dag. Det skyldes, at det i en digitaliseret arbejdsgang er muligt at etablere systemer, hvor forvaltningens sagsbehandling kan følges af sagens parter, og et forventet tidspunkt for afslutning af sagen kan formidles. Sådanne systemer bidrager til at øge borgeres og virksomheders indblik i forvaltningens sagsbehandling. Generelt gælder det i den digitale forvaltning, at det er muligt mere enkelt at give adgang oplysninger, som forvaltningen har om den enkelte borger, organisation eller virksomhed.

Der er også et serviceforbedringspotentiale i på Internettet at formidle sammenlignelige informationer om offentlige institutioner, der leverer velfærdsservice.

Hovedparten af den offentlige velfærdsservice leveres af amter og kommuner, og de er ifølge den kommunale styrelseslov forpligtet til at give såkaldt serviceinformation om indholdet og omfanget af de væsentligste ydelser. Sådant information er imidlertid ikke umiddelbart sammenlignelig.

For at styrke sammenligneligheden blev Regeringen og de kommunale parter i forbindelse med indgåelsen af de kommunaløkonomiske aftaler for 2000 enige om at styrke den brugerrettede serviceinformation, *jf. boks 3.1.*

Boks 3.1. Sammenlignelig brugerinformation

Inden for rammerne af projektet *Service & Velfærd* nedsatte Regeringen og de kommunale parter i 1999 en arbejdsgruppe med henblik på at øge borgernes mulighed for at sammenligne serviceydelser inden for den enkelte kommune samt på tværs af kommunegrænser. Arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger blev publiceret i januar 2001.

Sammenlignelig brugerinformation tillader brugerne at vurdere den ydede service i forhold til lignende institutioner og danner grundlag for, at den enkelte borger kan foretage et kvalificeret valg mellem forskellige offentlige udbydere.

Med udgangspunkt i brugernes ønsker, er der udarbejdet forslag til en række operationaliserbare informationsparametre, der danner grundlag for en standardiseret sammenligning vedrørende dagtilbud, folkeskolen, ældreomsorg og gymnasiet.

Arbejdsgruppen har fundet det hensigtsmæssigt, at sammenlignende information formidles via Internettet på brugervenlige hjemmesider. For at sikre valide og opdaterede data anbefalede arbejdsgruppen formidling af sammenlignelig brugerinformation via decentrale databaser, der er koblet sammen ved hjælp af en fælles indgangsportal og søgefaciliteter.

I *Storbritannien* er der allerede gode erfaringer med sammenlignelig offentlig information om uddannelse. Sektorportalen 'National Grid for Learning' henvender sig til elever, forældre og lærere og dækker såvel grundlæggende som videregående uddannelser. For hver uddannelsesinstitution er der adgang til information om skolens faciliteter, uddannelsesretninger, pensum, elevtal og akademiske resultater. Samtidig er der informationer om sociale arrangementer, skolernes rygnings- og alkoholpolitik samt kommende elevers indkvarteringsmuligheder.

Ved at få stillet sammenlignelige informationer til rådighed bliver det lettere for brugerne af de offentlige velfærdstilbud at træffe et kvalificeret valg mellem alternativer på de områder, hvor der kan vælges. Desuden er det muligt at vurdere, om kommunens borgere får tilstrækkelig kvalitet for skatten og at justere forventninger i forhold til kommunens økonomiske prioriteringer.

Generelt er det muligt at gøre offentlige informationer, herunder sammenlignelige oplysninger, tilgængelige på både fælles hjemmesider, som danmark.dk, og på de enkelte myndigheders hjemmesider. Dermed bliver

der mange indgange til den samme information, som bliver tilsvarende let at finde.

En ny mulighed i den digitale forvaltning er at stille offentlige informationer til rådighed på ”personlige” hjemmesider. Ved at tilbyde borgere og virksomheder deres egen hjemmeside, hvorfra de på sikker vis kan se og ordne deres mellemværender med den offentlige forvaltning, kan kontakten til myndighederne væsentligt forenkles.

Der arbejdes med planer for individualiserede hjemmesider til både borgere og virksomheder, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2. Hjemmesider for borgere og virksomheder

IT- og Forskningsministeriet arbejder med planer for en såkaldt ”personlig internetadgang til det offentlige”. Formålet er at etablere tjenester på Internettet, hvor alle borgere tilbydes en personlig og sikker adgang til offentlige selvbetjeningsydelser samt oplysninger, som det offentlige har registreret om den enkelte.

Den personlige internetadgang består af tre grundmoduler:

- En profilservice, der med udgangspunkt i et antal prædefinerede roller giver muligheder for at gemme borgerprofiler på en fælles server, som kan benyttes af forskellige offentlige myndigheder.
- En sikkerhedsløsning, som giver borgeren adgang til digital signatur.
- Mulighed for at meddelelser fra det offentlige kan modtages på e-post.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tog i efteråret 2000 initiativ til etablering af individualiserede hjemmesider for virksomheder. Intentionen er, at den enkelte virksomhed via egen hjemmeside kun behøver én indgang til det offentlige.

På hjemmesiden skal præsenteres informationer og services, der er relevante for og målrettede til virksomheden. Dermed tilvejebringes et overblik over krav fra og muligheder i det offentlige. Via hjemmesiden skal det elektronisk være muligt for virksomheden at udføre konkrete opgaver med relation til det offentlige og indhente registrerede oplysninger om verserende og tidligere sager. Virksomheden vil dermed opleve den offentlige sektor som ét samlet og overskueligt hele.

Ud over de effektiviseringsgevinster, som hjemmesiden tilbyder virksomheden, vil initiativet medføre besparelser for det offentlige, da der skabes mulighed for øget genanvendelse af data, samtidig med at mange henvendelser til myndighederne vil forsvinde.

Mens potentialerne for borgerne ved personificerede hjemmesider først og fremmest vedrører serviceforbedringer som følge af lettere adgang og bedre overblik, ligger der i individualiserede hjemmesider for virksomhederne

også betydelige effektiviseringspotentialer. Det skyldes, jf. boks 3.2, at en samlet indgang til forvaltningen på flere måder kan gøre det lettere for virksomhederne at håndtere administrative indberetninger og få overblik over relevant regulering.

At digital forvaltning i særdeleshed har potentiale til at lette virksomhedernes administrative byrder, illustrerer det såkaldte Letlønsprojekt. Projektet vil, jf. boks 3.3, sikre, at virksomhederne kun behøver at indberette deres lønrelaterede oplysninger én gang og til ét sted, hvilket forventes at betyde en besparelse for virksomhederne på ca. 1 mia.kr. årligt.

Boks 3.3. Letløn

Letløn er et projekt, der gennemføres i samarbejde mellem *Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* og *Told & Skat*.

Projektet vedrører udvikling af et fælles modtagecenter, hvor virksomhedernes indberetninger, der er relateret til løn og ansatte, bliver opsamlet. Det bliver derefter centrets opgave at fordele oplysningerne til relevante myndigheder og organisationer. Virksomhederne vil således fremover kun skulle indberette én gang til ét sted.

I forbindelse med projektet har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen gennemført en testpanelundersøgelse. Undersøgelsen viste, at virksomhederne alene med dette projekt forventer at kunne spare ca. 1 mia.kr. årligt på indberetning af lønrelaterede oplysninger.¹

Fra 1. januar 2002 kan der indberettes til Letløn og fra 1. januar 2003 vil modtagecentret stå for alle beregninger af skat, ATP og lønindeholdelse for virksomhederne.

Som med virksomhedernes indberetning af lønrelaterede oplysninger, muliggør digital forvaltning en forenkling af ansøgninger, anmeldelser og indberetninger fra borgere og virksomheder til forvaltningen. Det kan ske ved at lade blanketter afløse af digitale selvbetjeningssystemer på Internettet, som det f.eks. kendes fra Told & Skat.

Digitale selvbetjeningssystemer giver flere fordele for borgere og virksomheder. En fordel er, at de altid er tilgængelige via Internettet – uafhængigt af tid og sted. Et andet aspekt er, at de reducerer sagsbehandlingstiden i det offentlige. Det skyldes blandt andet, at forberedende faser i sagsbehandlingen, hvor der først rettes henvendelse til forvaltningen om f.eks. at få en blanket tilsendt, falder bort.

¹ Jf. bemærkningerne til forslag til lov om Letløn.

Endelig giver digitale løsninger mulighed for at hjælpe brugeren med at udfylde ansøgninger eller indberetninger. Det kan blandt andet ske ved, at skærbillederne delvist udfylder sig selv med de informationer om vedkommende borger eller virksomhed, som det offentlige allerede er i besiddelse af, eller ved at brugeren guides gennem udfyldelsen og løbende får præsenteret relevant vejledning.

Boks 3.4. Digitale blanketter

Københavns Kommune igangsatte med støtte fra *Forskningsministeriet* i 1999 et projekt om indberetningsløsninger via Internettet. Målet er at øge den service, som borgerne oplever, når de henvender sig til kommunen, og at øge kommunens effektivitet i borgerservicen.

Kommunen arbejder på at skabe løsninger, som brugerne kan betjene sig af 24 timer i døgnet via Internettet. Det er planen, at borgere og virksomheder skal have adgang til digitale blanketter, der er tilpasset brugerens behov, og som udfylder sig selv med data, som kommunen allerede er i besiddelse af. Ved at behandle rutinesager elektronisk forventer *Københavns kommune* at frigøre ressourcer til behandling af mere krævende sager og en bedre service til borgere.

Projektet er i øjeblikket i implementeringsfasen. De udviklede selvbetjeningsløsninger forventes i drift i efteråret 2001.

Udviklingen på vej væk fra traditionelle blanketter er i gang. Både i de kommunaløkonomiske aftaler for 2000 og i Regeringens initiativ *Danmark på nettet* er der opstillet mål for en udvikling på blanketområdet, som skal sikre, at blanketter og lignende skal kunne hentes, udfyldes og indsendes elektronisk på de enkelte myndigheders hjemmesider.

Boks 3.5. Blanketter på nettet

Indberetning.dk er en portal på Internettet, hvorfra virksomhederne kan få et overblik over hvilke indberetningspligter de skal efterleve samt få adgang til samtlige erhvervsrelevante blanketter. Ideen bag portalen er, at virksomheden fra én adresse kan få adgang til samtlige blanketter, frem for at skulle søge efter blanketterne på forskellige myndigheders hjemmeside. I øjeblikket er der ca. 300 besøgende virksomheder dagligt.

Blankettervet.dk indeholder links til alle borgerrettede statslige blanketter. Borgerne kan udfylde de fleste blanketter direkte på skærmen, hvorefter de kan udskrives og sendes til den rette myndighed. Der arbejdes for øjeblikket på, at der også etableres links til blanketter fra landets kommuner og amter. Det er intentionen, at borgerne inden udgangen af 2002 via Internettet skal kunne hente og indsende alle væsentlige blanketter.

Samlet set er det udvalgets vurdering, at der ved digital forvaltning - herunder sammenhængende selvbetjeningsløsninger - er mulighed for både klare serviceforbedringer og effektiviseringsgevinster for borgere og virksomheder.

3.2. Efterspørgslen efter de digitale tilbud

Et af de spørgsmål, som rejser sig i tilknytning til digital forvaltning, er, hvorvidt borgere og virksomheder vil efterspørge de digitale selvbetjeningsløsninger.

Generelt må spørgsmålet om efterspørgslen efter digitale forvaltningsløsninger anskues nuanceret. Alene det forhold, at brugerne af den offentlige forvaltning tilhører forskellige grupper, tilsiger, at de digitale løsninger vil blive anvendt i forskelligt omfang.

Et af de brugersegmenter, der kan forventes hurtigt og i stort omfang at efterspørge og anvende de digitale løsninger, er virksomhederne. Det skyldes, at antallet af transaktioner mellem virksomhederne og de offentlige myndigheder er forholdsvist stort, og at de digitale løsninger kan aflaste virksomhederne administrativt. Samtidig har det administrative personale i virksomhederne, der varetager f.eks. indberetninger til myndighederne, generelt gode forudsætninger for at anvende digitale løsninger.²

Et andet brugersegment, der må forventes at ville benytte digitale løsninger frem for traditionelle kanaler, er liberale erhverv som advokater, revisorer, ejendomsmæglere eller landinspektører. Også denne type virksomheder har en relativt stor volumen i deres transaktioner med offentlige myndigheder og kan spare administrative ressourcer ved at benytte digitale løsninger frem for traditionelle kanaler. Andre ”professionelle brugere” som f.eks. landmænd vil tilsvarende være tilskyndet til at håndtere deres løbende kontakt til forvaltningen digitalt.

Der er i flere sammenhænge peget på, at studerende og unge generelt har stor fortrolighed med at benytte Internettets tilbud i almindelighed, og at denne gruppe derfor også vil være tilbøjelig til at anvende digitale selvbetjeningsystemer, hvor de tilbydes. Det samme vil i stadig stigende grad gælde for andre grupper. En undersøgelse i 2000 dokumenterede, at of-

² Forskningsministeriet, *Et net af muligheder – Netværksredegørelse*, 2000.

fentlige hjemmesider allerede i dag er borgernes næstmest foretrukne anvendelse af Internettet.³

Der er grund til at antage, at udviklingen i de nærmeste år vil vise en stigende anvendelse af offentlige, digitale tilbud, i takt med at Internettet og netværkssamfundet fortsat udbredes. Danmark er i dag blandt de tre lande i EU, som har flest hjem med internetadgang. 1.6 mio. danskere har hentet informationer fra offentlige hjemmesider og to ud af tre danskere har en positiv forventning til IT's påvirkning af deres hverdag.⁴

Boks 3.6. Danskernes holdning til digital forvaltning

PLS Rambøll gennemførte i 2000 en undersøgelse af danskernes holdning til og anvendelse af Internettet. I forbindelse med spørgsmål om borgernes holdning til digital forvaltning viste undersøgelsen, at 77 pct. af befolkningen er overvejende positiv over for selvbetjening via Internettet i forbindelse med indberetninger til det offentlige.

Undersøgelsen dokumenterede også en nedgang i personer, som er nervøse for at sende deres CPR-nummer over Internettet fra 46 pct. i 1999 til 27 pct. i 2000. Endelig viste det sig, at 67 pct. er interesserede i at få adgang til offentlige registrerede oplysninger om dem selv.

Et af de forhold der kan få betydning for grupper, der i dag ikke er fortrolige med Internettet, er den forventede sammensmeltning af kendte teknologier. Undersøgelser viser, at grupper, der ikke er fortrolige med Internettet, i stort omfang anvender tekst-tv og tast-selv telefon.⁵ Den teknologiske udvikling vil i de kommende år formodentlig indebære, at Internettet smelter sammen med fjernsyn og telefoni. Alene den teknologiske udvikling kan derfor betyde et løft i anvendelsen af digitale selvbetjeningsløsninger.

En øget anvendelse af digitale løsninger i forvaltningen skal ske med respekt for de borgere, der fortsat ønsker at henvende sig personligt, på papir eller via telefonen. I forbindelse med traditionelle kontaktformer kan digitale forretningsgange imidlertid også bidrage til at understøtte en bedre og mere effektiv service. Forvaltningen kan selv anvende de løsninger, som tilbydes borgere og virksomheder – eventuelt suppleret med ekstra funktionaliteter. F.eks. i myndighedernes servicebutikker eller kvikskranker, hvor forvaltningens medarbejdere kan indtaste borgeres og virk-

³ PLS Rambøll, *Den Digitale Forbruger*, 2000.

⁴ Forskningsministeriet, *Et net af muligheder – Netværksredegørelse*, 2000.

⁵ PLS Rambøll, *Den Digitale Forbruger*, 2000.

somheders oplysninger i de webgrænseflader, der tilbydes på Internettet i de digitale selvbetjeningsløsninger. Fordelen er blandt andet, at den videre sagsbehandling – uanset formen for den oprindelige henvendelse – kan foregå digitalt.

Et af de forhold, der også må tages i betragtning, når efterspørgslen efter digitale selvbetjeningsløsninger skal vurderes, er, at den offentlige sektor selv kan stimulere anvendelsen af de digitale løsninger. En af måderne er at satse på offentlige indholdstjenester, der rummer relativt store trafikpotentialer.

Ved at tilbyde de rigtige selvbetjeningsløsninger kan den offentlige sektor bidrage til en øget anvendelse af digitale løsninger. En sådan udbudsdrevet strategi har også en indirekte effekt. Når den offentlige sektor udbreder selvbetjeningsløsninger opnår borgere og virksomheder større fortrolighed med netværkssamfundets muligheder. Dermed bidrager det offentlige til, at netværkssamfundets generelle potentialer for borgere og virksomheder realiseres. Digital forvaltning udgør på den måde et led i den samlede strategi for digitaliseringen af samfundet.

Selvom mange borgere også i de kommende år vælger at benytte traditionelle kanaler som indgang til forvaltningen i stedet for de nye digitale løsninger, er der i udvalget enighed om, at der samlet set er væsentlige gevinster forbundet med at udbrede digital forvaltning. Omstillingen til digital forvaltning bør anskues som en udbudsdrevet proces, og opgaven med at digitalisere forvaltningen bør prioriteres højt i de kommende år. Udvalget anbefaler i den forbindelse, at der arbejdes videre med det offentliges strategi for elektronisk kommunikation med og betjening af borgere og virksomheder.

En vellykket udbudsdrevet strategi for digital forvaltning stiller krav til en hensigtsmæssig anvendelse af informationsteknologi internt i forvaltningen. I det følgende kapitel beskrives potentialerne ved digital forvaltning i forbindelse med arbejdsgange og tværgående samarbejder i den offentlige sektor.

Kapitel 4

Offentlige effektiviseringspotentialer

Et af perspektiverne ved digitalisering af den offentlige sektor er som beskrevet i kapitel 3 service- og effektiviseringsgevinster for borgere og virksomheder. Digital forvaltning er imidlertid også vejen til en mere effektiv forvaltning. Det skyldes blandt andet, at en digital omlægning af forvaltningens ydelser og arbejdsprocesser muliggør en mere hensigtsmæssig organisering af interne arbejdsgange samt en bedre indsamling og genanvendelse af data.

Nærværende kapitel fokuserer på potentialerne ved digital forvaltning for det offentlige i form af selvbetjeningsløsninger, automatisering og understøttelse af forvaltningsinterne arbejdsprocesser, muligheder for lettere udveksling af data mellem myndigheder samt effektiviseringsgevinster i forbindelse med forvaltningens støttefunktioner.

4.1. Potentialer ved digital forvaltning

Effektiviseringspotentialet ved digital forvaltning afhænger af omfanget af benyttelsen af de ydelser, der tilbydes digitalt, samt den integration, der opnås mellem systemer, som anvendes til henholdsvis forvaltningens sagsbehandling og kontakt med omgivelserne. De største gevinster kan realiseres ved de synergieffekter, som over tid kan skabes ved en mere omfattende digitalisering af forvaltningen.

Målet med indførelse af digital forvaltning er ikke blot at tilføje en teknologisk løsning til eksisterende offentlige sagsbehandlingsrutiner og arbejdsgange. Effektiviseringsgevinster ved indførelsen af digital forvaltning forudsætter, at arbejdsprocesser revurderes og ændres. Informationsteknologien skal derfor understøtte en omlægning og forenkling af eksisterende arbejdsrutiner.

Selvbetjeningsystemer muliggør en omlægning af sagsgange således, at offentlige medarbejdere kun involveres i processen, hvor det er nødvendigt for sagsbehandlingskvaliteten, eller hvor afgørelsen indeholder et element af skøn. Eksempelvis kan en række arbejdsprocesser, som har til formål at tilvejebringe grundlaget for sagsbehandlingen, digitaliseres og automatiseres.

I takt med at der skabes integration til sagsbehandlingssystemerne, vil data fra selvbetjeningsløsninger direkte kunne anvendes i den efterfølgende sagsbehandling. Forvaltningen vil derfor kunne organiseres således, at data i størst muligt omfang genbruges. Dermed undgås dobbeltarbejde i form af gentagen indtastning og kontrol af data.

Generelt har Danmark gode forudsætninger for at realisere potentialerne ved digital forvaltning. Der er imidlertid også områder, som kræver en indsats, hvis det fulde potentiale skal realiseres. Det gælder blandt andet tilpasninger i love og regler, så de i videst muligt omfang beforder digital kommunikation, løbende udvikling af IT-systemer der øger dataintegrationen, udbredelse af sikkerhedsløsninger til internetbaseret kommunikation, samt skabelse af adgang til data på tværs af den offentlige sektor. På disse områder er der behov for tæt koordination mellem stat, amter og kommuner.

Udvalget anbefaler, at der ved al regeludstedelse foretages en vurdering af de pågældende reglers hensigtsmæssighed i forhold til digital forvaltning. Hensigtsmæssige regler vil bidrage selvstændigt til mulighederne for at realisere potentialerne ved digital forvaltning.

Selvom realisering af det fulde effektiviseringspotentiale ved digital forvaltning forudsætter indfrielse af en række organisatoriske, lovgivningsmæssige og tekniske forudsætninger, vil det også på kort sigt være muligt at høste gevinster, uden at samtlige forudsætninger er opfyldte.

4.2. Selvbetjeningsløsninger

Realisering af det fulde potentiale ved digital forvaltning kræver, at der skabes integration mellem systemer, som anvendes til henholdsvis forvaltningens sagsbehandling og kontakt med omgivelserne. Der er imidlertid også selvstændige potentialer i etablering af en digital kontaktflade med borgere og virksomheder.

De fleste offentlige myndigheder stiller allerede i dag en række informationer til rådighed for borgerne på deres hjemmesider. Med introduktion af forskellige former for digitale selvbetjeningsystemer, opstår der nye muligheder.

Gives brugerne adgang til informationssider med oplysninger om afgørelser, begrundelser og svar på ofte stillede spørgsmål, bliver henvendelser til det offentlige mere fokuserede. Suppleres informationerne med en række selvbetjeningsværktøjer vil brugerne i mange tilfælde ikke have behov for at involvere offentlige medarbejdere.

Det offentliges kontakt til borgere og virksomheder starter tidligt i et sagsbehandlingsforløb. Der bruges ressourcer på at besvare spørgsmål, fremsende blanketter samt at assistere og fejlkorrigere udfyldelsen af disse. Digitale selvbetjeningsystemer forventes at kunne håndtere en række af disse funktioner og dermed aflaste sagsbehandlingen.

Elektroniske selvbetjeningsløsninger, der tilpasses brugernes indtastninger, vurderes at kunne nedsætte antallet af fejlindberetninger væsentligt. Det skyldes, at der med det samme vil kunne foretages fejlcheck af de indberettede oplysninger – en såkaldt online validering.

Etablering af processer, hvor brugerne indhenter oplysninger og udfylder blanketter digitalt, betyder, at offentlige medarbejdere bliver aflastet. Dette nedbringer procestiden for behandling af de enkelte sager. Samtidig vil sagsbehandlingstiden føles kortere for borgeren, fordi denne reelt først kommer i kontakt med den offentlige sektor, når ansøgningen er sendt korrekt af sted.

Der arbejdes allerede på at udvikle elektroniske blanketsystemer, der tilpasses brugerens behov, *jf. boks 4.1.*

Boks 4.1. Selvbetjening vedrørende SU og blanketter til a-kasserne

SU-styrelsen arbejder i øjeblikket med udarbejdelsen af et projekt, der skal give SU-modtagere muligheden for selvbetjening via Internettet. Selvbetjeningssystemet er opbygget omkring forskellige brugersituationer betinget af den studerendes alder, uddannelse og uddannelsessted.

Såfremt projektet gennemføres, vil 150.000 studerende, svarende til 50 pct. af alle SU-modtagere, have adgang til SU-systemet inden udgangen af 2001. Det forventes, at projektet har betydelige effektiviseringsgevinster i form af færre medarbejderressourcer til skemahåndtering, færre fejlrettelser i ansøgninger pga. online fejlcheck samt færre forespørgsler om egne oplysninger fra brugerne.

Primo januar 2001 forelå 11 af *Arbejdsdirektoratets* blanketter, som bruges af a-kasserne, som elektroniske blanketter (web-blanketter). Ultimo 2001 vil alle Arbejdsdirektoratets 86 blanketter foreligge som web-blanketter. Ved brug af digital signatur og kryptering vil medlemmerne herefter kunne få mulighed for elektronisk selvbetjening over for a-kasserne, når de skal udfylde blanketter.

Opskrivning til daginstitutionsplads er et eksempel på en ydelse, hvor anvendelse af digitale løsninger rummer et betydeligt service- og effektiviseringspotentiale. I dag fremsender kommunen ansøgningsskema efter henvendelse fra forældre, der ønsker deres børn opskrevet til en daginstitution. Dette udfyldes af forældrene, som derefter returnerer det til den kommunale pladsanvisning. I pladsanvisningen registreres og kontrolleres ansøgningen. Ud over en generel kontrol af, om skemaet er udfyldt korrekt, kontrolleres blandt andet om barnet allerede har søskende i kommunale pasningsordninger. Disse kontrolforanstaltninger kunne i stedet håndteres direkte under brugerens indtastning via en selvbetjeningsløsning. Derved ville kommunale medarbejdere først behandle henvendelsen efter, at den er kontrolleret.

Erfaringerne fra Told & Skats digitale indberetningsservices viser, at det er muligt at få brugerne til at anvende digitale selvbetjeningsløsninger. Told & Skats indberetningsservice har eksisteret i 6 år og opnåede ved den seneste selvangivelse i foråret 2001 276.921 indberetninger via Internet og 491.716 indberetninger via tast-selv-service på telefonen. Told & Skats indberetningsservice har samme funktionalitet uafhængigt af, om brugerne benytter Internettet eller kontakter myndigheden via telefonen. Der er principielt det samme system, som behandler indberetningen.

For brugere, som har vanskeligt ved at anvende offentlige selvbetjeningsløsninger, vil offentlige medarbejdere kunne hjælpe med at indtaste oplysninger. Herved sikres det, at alle borgere får den samme adgang til den

offentlige sektor. Offentlige medarbejders indtastninger af brugernes informationer vil kunne anvendes til at sikre en bedre service, *jf. boks 4.2.*

Boks 4.2. Indkøb til ældre

Ballerup Kommune besluttede i forbindelse med budgettet for 1999 digitalt at omlægge vareindkøb til ældre, der tidligere blev varetaget af kommunens hjemmehjælpere. Kommunens dagligvarebutikker blev derfor inviteret til at deltage i en ordning, hvor de på baggrund af bestillinger på Internettet skulle samle varer i butikken og bringe dem ud til de ældre.

Som systemet fungerer i dag indsamler kommunens hjemmehjælpere de ældres indkøbsedler, hvorefter varerne bestilles på Internettet. Varerne leveres efterfølgende på aftalt tid og dag. Den ældre betaler for varen via betalingservice, og kommunen betaler for varernes udbringning.

Kommunens beregninger har vist, at et indkøb tidligere varede ca. en time for hjemmehjælperen og i gennemsnit kostede 210 kr. Ud over at de ældre har mulighed for at købe større og tungere varer end tidligere, har den nye bestillings- og udbringningsordning reduceret omkostningerne til vareindkøb med en tredjedel. Ordningen har således betydet, at kommunen sparer 10 hjemmehjælperstillinger årligt svarende til en besparelse på to mio.kr.

Ved personlige eller telefoniske henvendelser kan forvaltningens medarbejdere som udgangspunkt benytte de samme digitale indgange, som brugerne tilbydes via Internettet. Alle henvendelser indtastes dermed på samme digitale form uafhængigt af det medium, hvormed brugeren henvender sig til det offentlige.

Boks 4.3. Etablering af central receptionsfunktion

Rødekro kommune oprettede i 1991 en kundeafdeling med 12 medarbejdere hentet fra fagforvaltningerne. Kundeafdelingen skulle klare alle de "lette" og regelorienterede opgaver. Kundeafdelingen er i dag erstattet med en hjemmeside samt en central receptionsfunktion.

Intentionen er, at receptionen skal kunne fungere som central koordineringsfunktion, uanset om det er personlige, telefoniske eller elektroniske henvendelser. Kommunen har herigennem fået en billig og effektiv indgang til forvaltningen, der binder de primære betjeningskanaler sammen.

På sigt forventer Rødekro kommune at kunne betjene 70 pct. af alle rådhus-henvendelser elektronisk.

4.3. Digitalisering af sagsgange

Potentialerne ved digital forvaltning består ikke alene i nye selvbetjenings-systemer og fleksible adgangskanaler. En fuld udnyttelse af selvbetjenings-

systemernes effektiviseringspotentialer opnås først, når forvaltningens bagvedliggende arbejdsprocesser omlægges. Det vedrører både sagsgangen internt i den enkelte forvaltningsenhed og kommunikationen mellem myndigheder.

Offentlige myndigheders fagsystemer har historisk været udviklet med henblik på at understøtte en række administrativt tunge opgaver. Fagsystemerne er efterfølgende blevet suppleret af kontorsystemer i form af tekstbehandling, regneark, enkeltstående databaseløsninger mv. Problemet er, at de enkelte fagsystemer ofte ikke er i stand til at kommunikere indbyrdes og udveksle data. Dette reducerer mulighederne for at genanvende allerede indsamlede data.

For at opnå det fulde potentiale ved digital forvaltning er det væsentligt, at sagsbehandlingen ikke indeholder led, som kræver, at data overføres manuelt mellem systemer. Manuelle led vil blandt andet kunne undgås ved, at selvbetjeningssystemerne designes således, at de indtastede oplysninger overføres direkte til sagsbehandlingen fagsystemer. Når først data er indsamlet og lagret, er det væsentligt, at der internt i forvaltningen skabes mulighed for at udveksle data mellem forskellige sagsbehandlings-systemer.

En øget anvendelse af elektroniske sags- og dokumenthåndteringsystemer (ESDH-systemer) i det offentlige vil blandt andet kunne medvirke til, at data holdes digitalt i alle sagsbehandlingen faser. ESDH anvendes til produktion, modtagelse/forsendelse, lagring, styring og identifikation af dokumenter og sager. ESDH skaber muligheder for en mere fleksibel sagsgang, idet sager ikke længere får en fysisk form. Sagen behøver derfor ikke at blive flyttet mellem medarbejdere og enheder. Dermed skabes der mulighed for, at flere medarbejdere samtidig arbejder på samme sag og anvender de samme data. Samtidig er medarbejdere og chefer i stand til at se en sags prioritet og status.

Teknologien bag ESDH er på flere punkter endnu ikke tilstrækkelig moden til en fuldstændig overgang til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.⁶ ESDH anvendes dog allerede med succes flere steder i den offentlige sektor, *jf. boks 4.4.*

⁶ Forskningsministeriet, *Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering i Staten*, 2001.

Boks 4.4. ESDH i Søfartsstyrelsen

I efteråret 1999 indførte Søfartsstyrelsen et elektronisk sags- og dokumenthåndterings-system. Det er målet med systemet at skabe en ensartet kvalitet i sagsbehandlingen, at forbedre mulighederne for søgning og sagsoverblik, at yde en bedre kundeservice, at opnå et øget videndeling på tværs af organisationen samt at opnå en hurtigere distribution af sager. Ved overgangen til ESDH blev der indført ny journalplan med fælles registreringsystematik for sager, tid og økonomi. Alle sagsbehandlere er nu ansvarlige for arkivering og registrering af egne dokumenter.

Søfartsstyrelsens erfaringer med ESDH er gode. Efter en række indkørvingsvanskeligheder fungerer systemet nu efter hensigten, og flere af ovennævnte målsætninger er blevet realiseret.

Offentligheds-, Forvaltnings- og Arkivlovens sagsbegreb har været diskuteret i forbindelse med ESDH og digitalisering af forvaltningens interne arbejdsprocesser. Ovennævnte love stiller ikke nødvendigvis krav om, at et elektronisk dokumenthåndteringssystem opererer med et formelt sagsbegreb. Har en myndigheds IT-system ikke et formelt sagsbegreb, stiller lovgivningen dog krav om, at den fornødne sammenhæng mellem dokumenterne sikres på anden vis, således at borgeres og virksomheders retsstilling ikke krænkes.⁷ Cirkulære om anmeldelse og godkendelse af statslige myndigheders elektroniske arkivsystemer af 14. januar 2000 kræver, at overgangen fra papirarkivering til elektronisk arkivering gælder alle dokumenter og sager inden for det pågældende område. Inkluderer overgangen til elektronisk dokumenthåndtering kun nogle sags- og dokumenttyper, er det derfor fortsat et krav, at alle sagsakter – herunder elektronisk post - foreligger analogt.

Den offentlige sektor opfattes traditionelt som bestående af flere uafhængige enheder med en række kontaktflader. Ved sagsbehandling på tværs af myndighedsgrænser opfattes dette af den enkelte myndighed som kontakt med eksterne parter. Den nuværende IT-understøttelse af sagsbehandlingen afspejler dette. Der er tale om adskilte systemer, som forudsætter, at alle relevante data er indhentet forud for anvendelsen af IT-løsningen.

Der vil kunne realiseres væsentlige effektiviseringspotentialer, hvis der skabes en bedre kommunikation og genanvendelse af data internt og på tværs af forvaltningsenheder. Dette stiller krav om åbne grænseflader mellem de enkelte fagsystemer og myndigheder. For at realisere effektiviseringspotentialer ved digital forvaltning er det derfor et væsentligt indsats-

⁷ Forskningsministeriet, *Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering i Staten*, 2001.

område, at der opbygges fagsystemer og selvbetjeningssystemer, som via åbne grænseflader indbyrdes kan kommunikere. Udvalget anbefaler, at der på kort sigt udarbejdes en strategi for overgang til fuld elektronisk kommunikation mellem offentlige myndigheder.

Ved at etablere fælles grænseflader sikres, at flere parter kan bidrage til sagsbehandlingen, og at sager kan udveksles. Derved strømlines sagsbehandlingsprocessen. Samtidig sikrer sammenhængende sagsgange, at der ikke skal genindtastes data i løbet af sagsbehandlingen, hvilket minimerer antallet af fejl. Det reducerer procestiden i forbindelse med sagsbehandlingen og er dermed med til at effektivisere den offentlige sektors funktionsmåde.

Samlet set vil ovenstående tiltag muliggøre et øget fokus på forvaltningens arbejdsprocesser. ESDH og integrerede fagsystemer kan tillige medvirke til at tydeliggøre, hvor meget tid der anvendes i sagsbehandlingen forskellige faser. Dermed kan der løbende identificeres områder, hvor det er nødvendigt at foretage ændringer for at sikre en effektiv sagsbehandling. Indførelsen af sagsstyringssystemer giver dermed mulighed for at fremskaffe en ny type ledelsesinformation, som tidligere har været vanskelig at tilvejebringe.

4.4. Forvaltningens støttefunktioner

Digital forvaltning retter sig ikke udelukkende mod produktion af slutudførelser. I forvaltningen findes der en lang række støttefunktioner, der vil kunne understøttes eller automatiseres digitalt. IT-drift, personaleadministration, økonomistyring og indkøb er alle eksempler på støttefunktioner, der kan effektiviseres ved en ændret organisering.

For IT-afdelingerne gælder det, at der som følge af en øget digital forvaltning vil være stigende krav til IT-systemernes oppeholdstider, åbningstider og sikkerhed. Mange eksisterende IT-afdelinger har vanskeligt ved at honorere disse stigende krav, da de er små og i høj grad bygger på selv lærte kompetencer. Små driftsafdelinger mangler ofte det faglige overblik og den nødvendige kompetence, som forudsættes, hvis de skal følge med og understøtte udviklingen af digitale arbejdsgange.

Som det beskrives nærmere i kapitel 5, er det en forudsætning for at fremme digital forvaltning, at de enkelte myndigheder udarbejder IT-strategier, som er sammenhængende med de øvrige organisatoriske mål-

sætninger. Boks 4.5 giver en række eksempler på, hvorledes udfordringerne for IT-enhederne kan håndteres.

Boks 4.5. Sammenlægning af IT-enheder

Finansministeriet har valgt at samle hele ministerområdets IT-drift i Finansstyrelsen. Ud over sig selv betjener Finansstyrelsen dermed IT-driften for både departementet og de to øvrige styrelser på ministerområdet. Dette har givet en række stordriftsfordele i form af samlede indkøb af standardiserede kontor-, kommunikations- og informationssystemer såvel som effektiviseringsgevinster ved at samle ekspertisen på området i et mere dynamisk fagligt miljø.

Miljø- og Energiministeriet har samlet al IT-drift og IT-udvikling på ministerområdet i et nyoprettet Center for informatik. Dermed er der etableret en sammenhængende IT-driftsenhed med 1.600 brugere. Dette har skabt en mere effektiv og kvalitetsorienteret IT-drift.

Ved udviklings samarbejdet *De Digitale Kommuner* mellem Tørring-Uldum, Hedensted og Juelsminde har sammenlægningen af IT-driftsafdelingerne været et af de første initiativer, der er taget. Dette har sikret en sammenhængende digital infrastruktur kommunerne imellem, hvilket er en væsentlig forudsætning for de øvrige samarbejdsprojekter.

Århus kommune har udliciteret det meste af IT-driften. Tidligere havde kommunen en driftstung IT-enhed med omkring 200 medarbejdere. Som konsekvens af en hård konkurrence fra private leverandører, samtidig med at kommunen ønskede at frigøre medarbejderressourcer fra IT-drift til mere strategiske og forandringsprocesrelaterede arbejdsopgaver, valgte man i 1999 denne løsning. Man har i dag skabt en lille enhed, der uafhængigt af driftsopgaver, forestår den strategiske udvikling af kommunens IT-infrastruktur.

Lignende overvejelser gør sig gældende i forhold til løn og personalefunktioner. Ved at skabe digital selvbetjening for forvaltningens medarbejdere via Intranet, vil der formodentligt kunne høstes store effektiviseringsgevinster. Via Intranetbaserede selvbetjeningsløsninger kan medarbejderne opdatere personlige registreringer. Eksempelvis kan adresseændringer klares uden involvering af personalekontoret. På samme måde kan registreringer af merarbejde eller sygefravær efter validering i personaleforvaltningen integreres med lønudbetalingssystemerne. Intranet giver også mulighed for en bedre information af medarbejdere og en større videndeling. Eksempelvis kan håndbøger og generelle vejledninger gøres tilgængelige elektronisk.

Forvaltningens bogholderi vil ligeledes i stort omfang kunne digitaliseres. Den kommunale sektor har omkring 21 mio. faktureringer om året. Det

tilsvarende tal for staten anslås at være omkring 15 mio. En overgang til elektronisk fakturering rummer derfor store effektiviseringspotentialer. Boks 4.6 indeholder et eksempel på, hvorledes Munkebo kommune har automatiseret en del rutinearbejde i forbindelse med elektronisk bilags- og bogføring.

Boks 4.6. Digitalisering af regnskabsbilag

Munkebo kommune er i gang med at digitalisere alle regnskabsbilag. Formålet er, at lette det administrative arbejde omkring håndteringen af regnskabsbilagene og på den måde spare tid. Før indførelsen af EBB (elektronisk bilags- og bogføring), blev alle bilag kopieret og arkiveret flere steder, og der var et stort arbejde forbundet med journalføringen. Hver enkelt del af kommunen havde deres eget arkiv, og opbevarede deres egne kopier af bilag.

EBB-systemet har fritaget flere medarbejdere for rutinearbejde og dermed frigjort tid. Nogle arbejdsopgaver er blevet omfordelt, og flere involverede medarbejdere har kunnet påtage sig nye opgaver.

Målet er, inden for kort tid, at få alle institutioner med. EBB-systemet skal kunne bruges til at kontrollere budgetter og lave bedre styringsdata. Når leverandørerne er klar, vil kommunen kunne sende ordrer og modtage fakturaer elektronisk.

Der forventes en lang række gevinster af den nye digitale håndtering. Samlet set forventer kommunen, at tidsforbruget til arkivering af papirbilag vil kunne mindskes betydeligt.

Offentlige indkøbsprocesser kan rationaliseres betragteligt med anvendelse af digitale løsninger. Dette kan ske ved koordinering af indkøb og ved anvendelse af en fællesoffentlig indkøbsportal. Dermed kan der opnås mængderabatter og tilvejebringes en større prisgennemsækelighed.

E-indkøb øger ligeledes muligheden for styring og koordinering med centrale forvaltningsenheder. Ved at forpligte institutioner på indkøb via en fælles indkøbsfunktionalitet tilvejebragt via Intranet eller Internet har forvaltningen mulighed for at overvåge det aktuelle indkøbsforbrug i de underliggende institutioner.

Boks 4.7. Offentlig indkøbsportal

Medio 2001 etableres der i regi af *IT- og Forskningsministeriet* en ny offentlig indkøbsportal.

Etableringen af portalen til elektroniske indkøb er ét af de initiativer, som Regeringen sidste år lancerede i forskningsministerens IT- og telepolitiske redegørelse til Folketinget. Initiativet har til formål både at fremme e-handelen i Danmark og sikre billige og effektive offentlige indkøb.

Portalen drives af et privat firma og er åben for både offentlige og private indkøbere. Portalen er opbygget som et modulsystem, der kan tilpasses forvaltningsenhedernes behov. Således er der mulighed for integration med økonomi- og indkøbssystem, men også mulighed for blot at få adgang til portalen via en browser.

Alle komponenter har åbne grænseflader, hvorfor det er muligt at udskifte katalogstrukturen, portalsoftwaren eller økonomisystemet uafhængigt.

E-indkøb rummer ikke alene potentialer i forhold til eksterne leverandører. Serviceydelser, som sælges mellem offentlige myndigheder og institutioner, vil også kunne bestilles og betales via e-indkøb.

4.5. Konkrete ydelser og deres potentialer

Pilotprojekter i den kommunale og den statslige sektor indikerer, at det på enkeltområder er muligt at opnå effektiviseringsgevinster ved digitale løsninger, uden at samtlige forudsætninger for digital forvaltning nødvendigvis er opfyldt.

KPMG Consulting har i forbindelse med udvalgets arbejde gennemført en analyse af effektiviseringspotentialet i den kommunale sektor ved anvendelse af digital forvaltning. I den forbindelse blev der identificeret 40 ydelser, der af kommunerne vurderes at indeholde særligt store effektiviserings- og serviceforbedringspotentialer. Af disse ydelser har 17 en anvendelsesgrad, som overstiger 50.000 årlige forespørgsler. Det gør disse til naturlige indsatsområder for kommende digitaliseringsbestræbelser, *jf. boks 4.8.*

Boks 4.8. Kommunale ydelser med store effektiviseringspotentialer

- Postmodtagelse og fordeling
- Forskudsregistrering
- Gennemførelse af valg handlinger
- Anmelde flytning
- Ansøgning om boligstøtte
- Ansøgning om personlige tillæg
- Sygedagpenge
- Udarbejdelse af dagsordner, bilag og referater fra udvalg og råd
- Opskrivning til dagpleje/daginstitution
- Sundhedsplejens journal og mødeaftaler
- Ansøgning om børnetilskud til enlige forsørgere
- Ansøgning om hel eller delvis friplads
- Ansøgning om gravetilladelse
- Fødselsanmeldelse
- Ændre pension ved ændret indkomstgrundlag
- Opskrivning til fritidshjem/ fritidstilbud
- Tilmelding til skolestart

Kilde: KPMG Consulting, *Analyse af potentialer og udfordringer forbundet med indførelse af digital forvaltning i de danske kommuner*, 2001.

I forbindelse med ovennævnte ydelser er det muligt at identificere en række elementer, som typisk udføres, når forvaltningen behandler en sag:

- Information og udlevering af materiale
- Registrering af data
- Information til og fra tredjepart
- Beregning og skrivning mv.
- Vurdering og skøn
- Journalisering
- Fysisk leverance
- Planlægning

For hovedparten af disse forskellige funktioner gælder, at de enten lader sig automatisere eller understøtte digitalt. I forbindelse med størstedelen af forvaltningens sagsbehandling vil det derfor være muligt at realisere effektiviseringsgevinster.

For to tredjedele af de identificerede 40 kommunale ydelser vurderes det, at mere end 50 pct. af enkeltsagerne kan håndteres digitalt og med 50 pct. mindre arbejdstid end i dag. Samtidig identificeres 13 ydelser, hvor det forventes, at næsten alle behandlede sager vil kunne automatiseres mere end 90 pct. i forhold til de nuværende sagsbehandlingsformer.

Der kan således realiseres besparelspotentialer ved at påbegynde en digitalisering af ovennævnte ydelser. Arbejdsprocesser, som ikke fuldt ud lader sig automatisere, som f.eks. egentlige vurderinger og skøn, vil med fordel ligeledes kunne understøttes af digitale løsninger. Eksempelvis kan processen før og efter den skønmæssige afgørelse helt eller delvis digitaliseres. Elektroniske selvbetjeningsløsninger vil således kunne sikre en datavaliditet, som giver mulighed for mere kvalificerede skøn.

Et andet eksempel på konkrete effektiviseringspotentialer er anvendelse af blanketter i det offentlige. Af de samlede henvendelser til den offentlige sektor sker ca. 10 mio. henvendelser på kun 15 blanketter.⁸ Eksempelvis behandler kommunerne årligt 1,5 mio. sygedagpengesager, hvoraf 85 pct. anslås at være ekspeditionssager. Økonomistyrelsen under Finansministeriet gennemførte i 1999 en undersøgelse af 26 blanketter brugt til indberetninger fra virksomheder til staten. På baggrund af undersøgelsen blev det konkluderet, at der for hver af de analyserede blanketter var betydelige besparelspotentialer. Ved 100 pct. overgang til elektronisk indberetning var potentialerne således mellem 145.000 kr. og 58,8 mio.kr. pr. blanketype. Besparelspotentialerne viste sig at være størst, hvor den eksisterende papirhåndtering er høj, eller hvor der er flere sagsbehandlende myndigheder involveret.

I forbindelse med et borgerserviceprojekt i Københavns Kommune er den lønmæssige omkostningsfordeling i forbindelse med en række serviceydelser blevet vurderet. Undersøgelsen viste, at det ved anvendelse af digitale løsninger er muligt at reducere omkostningerne til løn. Kommunen vurderer eksempelvis, at godt 80 pct. af de samlede lønomkostningerne forbundet med flytteanmeldelser med lægeskift rummer besparelspotentialer.

⁸ Forskningsministeriet, *Det digitale Danmark*, 2000.

4.6. Potentialer og rapportens videre forløb

Det er udvalgets vurdering, at der er betydelige gevinster ved anvendelse af digitale løsninger. For borgere og virksomheder vil der kunne realiseres væsentlige service- og effektivitetsgevinster i deres samspil med forvaltningen. For den offentlige sektor giver digitale løsninger mulighed for en bedre kontakt til forvaltningens omgivelser, automatisering af forvaltningsinterne arbejdsprocesser, lettere udveksling af data mellem myndigheder samt en mere hensigtsmæssig organisering og udførelse af forvaltningens støttefunktioner.

Realisering af det fulde potentiale ved digital forvaltning forudsætter, at en række barrierer nedbrydes. De næste kapitler vil derfor analysere konkrete barrierer for potentialernes realisering, og der vil i den forbindelse blive fremført forslag til initiativer, som kan mindske barriererne for digital forvaltning. Kapitel 5 beskæftiger sig med organisatoriske og ledelsesmæssige barrierer samt en række ydre rammebetingelser for digital forvaltning. Kapitel 6 omhandler barrierer i forbindelse med offentlige myndigheders mulighed for at få adgang til egne og andre myndigheders data. Endelig vedrører kapitel 7 spørgsmål om sikkerhed og retssikkerhed i den digitale forvaltning.

Kapitel 5

Forvaltningsudvikling og rammebetingelser

Øget digital forvaltning rummer store effektiviseringspotentialer for både borgere, virksomheder og den offentlige forvaltning. Hvis effektiviseringspotentialerne skal realiseres fuldt ud, kræver det dog, at en række forudsætninger opfyldes. Der er for hovedparten ikke tale om absolutte forudsætninger, der alle skal afklares forud for introduktionen af digitale tiltag. De fleste forudsætninger vil løbende kunne afklares i takt med, at digitale løsninger indføres i den offentlige sektor.

Nærværende kapitel berører organisatoriske og ledelsesmæssige barrierer samt en række ydre rammebetingelser for digital forvaltning. Kapitel 6 omhandler barrierer i forbindelse med offentlige myndigheders mulighed for at få adgang til egne og hinandens data, og endelig belyser kapitel 7 sikkerhed og retssikkerhed i den digitale forvaltning.

5.1. Interne forhold – ledelse, planlægning og styring

En væsentlig udfordring i forbindelse med øget digital forvaltning er at sammenkæde IT-anvendelsen med arbejdsprocesser, viden og menneskelige ressourcer i en sammenhængende omstillingsstrategi. Det stiller store interne ledelsesmæssige og organisatoriske krav at styre denne overgang.

Digitale løsninger, som ikke er struktureret, således at de understøtter de ønskede arbejdsprocesser, bidrager generelt *ikke* til effektiviseringer. Det er derfor utilstrækkeligt at anskue udviklingen af digital forvaltning som en teknisk eller IT-mæssig opgave. Udviklingen af effektiv digital forvaltning er en strategisk og organisatorisk opgave, som stiller store udfordringer til ledelsen hos de enkelte offentlige myndigheder.

Det er vigtigt, at udviklingen af digitale arbejdsgange kobles til myndighedens overordnede politiske og forvaltningsmæssige visioner og målsætninger. En undersøgelse udført for Forskningsministeriet viser, at kun 25

pct. af kommunerne har udarbejdet egentlige visioner og mål for digitaliseringen. Andre undersøgelser viser, at det er et generelt problem for hele den offentlige sektor, at der ikke findes sammenhængende organisatoriske strategier for brugen af Internettet.⁹ Endelig har Teknologirådet peget på en række svagheder ved hidtil gennemførte statslige IT-projekter, der peger i samme retning.¹⁰ Erfaringerne fra en række statslige udviklingsprojekter viser, at IT-projekters gennemslagskraft i høj grad afhænger af topledelsens engagement.

Topleledelsen bør spille en central rolle i forbindelse med større omstillingsprojekter. Uden topledelsens deltagelse er det ikke muligt at drive organisationsudviklingen fremad og sikre de nødvendige administrative prioriteringer.

For langt de fleste offentlige myndigheder kræver omstillingsprocessen, at den politiske ledelse giver sin opbakning til sammenkædning af IT og organisatoriske forandringer. Kun herved sikres legitimitet og sammenhængskraft således, at organisatoriske forandringer også reelt kan gennemføres.

I Gentofte kommune holder direktørkredsen hver anden uge et møde, hvor alene emnet digital forvaltning behandles. I De Digitale Kommuner holder topledelserne ugentlige videokonferencer, hvor aktuelle problemstillinger i forhold til udviklingen af projektet drøftes, *jf. boks 5.1.*

⁹ Andersen, Kim V. og Hanne Westh Nicolajsen, *Interne styringsbehov og manglende e-handelsstrategier i den offentlige sektor*, Center for Research on Information Technology in Policy Organizations, 2000.

¹⁰ Teknologirådet, *Erfaringer fra statlige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?*, 2001.

Boks 5.1. De Digitale Kommuner

I 1999 indledte *Hedensted*, *Tørring-Uldum* og *Juelsminde* udviklingssamarbejdet De Digitale Kommuner. Ved anvendelse af digitale teknologier er målsætningen at skabe en bedre service for borgere og virksomheder samt at opnå en højere effektivitet i opgavevaretagelsen.

De Digitale Kommuner har især sat fokus på organisations-, ledelses- og personaleudvikling. Projektet betragtes således som en organisatorisk omstillingsproces med inddragelse af informationsteknologi.

De Digitale Kommuner har igangsat en række fælles udviklingsprojekter. Der findes således fælleskommunale arbejdsgrupper inden for personaleområdet, IT-drift, fælles indkøb, anvisning, skat m.v. I november 2000 åbnede de Digitale Kommuner en ny digital borgerservice via Internettet baseret på en digital signatur.

Udvalget vurderer, at det i dag ofte er afhængigt af, hvor ildsjælene befinder sig i det administrative hierarki, om udviklingsprojekterne gennemføres med succes. Jo højere i hierarkiet udviklingstiltagene forankres, jo større er sandsynligheden for reelle organisatoriske forandringer. Det er derfor topledelsen, der skal sikre administrative prioriteringer, drive organisationsudviklingen og sikre kompetenceudviklingen. Det er ligeledes topledelsen, der skal sikre forståelse og accept mellem organisationens faste ledelsesstruktur og den projektledelse, som skal gennemføre omstillingsprocesserne.

Det er i mange tilfælde mellemliderniveauerne, som har svært ved at acceptere de forandringsprocesser, som følger i kølvandet på digital forvaltning. De kommer dermed til at fremstå som barrierer for den videre udvikling. Det er topledelsens ansvar at lede og motivere denne gruppe af medarbejdere. Dette kan ske ved i større udstrækning at koble incitamenter i form af lønreguleringer eller karriereperspektiver til omstillingsprojekterne.

Ligeledes er det topledelsens ansvar, at der skabes en fælles organisatorisk bevidsthed om det udviklingsprojekt, der sættes i gang. Det er vigtigt, at formålet, processen og konsekvenserne af overgangen til digital forvaltning kommunikerer, drøftes og vurderes af organisationen inden projekterne påbegyndes. Kun herved sikres et samlet organisatorisk "ejerskab" til omstillingsprocessen.

Uden en klar tilkendegivelse af hvorfor der skal indføres digital forvaltning, hvad der skal indføres, og hvordan det skal gribes an, vil det være svært at få medarbejdernes accept af de efterfølgende omstillingsprocesser.

Det er væsentligt, at de enkelte projekter eksisterer i samspil med organisationens øvrige strategiske målsætninger. Uden dette samspil fjernes et vigtigt styringsredskab for projektet. Der skal derfor opstilles præcise mål for IT-projekterne. Uden en sådan overordnet målpræcisering vil det ikke være muligt efterfølgende at vurdere projekternes gennemførelse. De enkelte IT-projekter må aldrig stå alene, men skal forstås og tilrettelægges som et organisationsudviklingsprojekt, der er understøttet af IT.

5.2. Styringsgrundlag

I juni 2000 offentliggjorde Rigsrevisionen en beretning om statslige IT-projekter, og i april 2001 præsenterede Teknologirådet en rapport om erfaringerne med offentlige IT-projekter.

Undersøgelserne af offentlige IT-projekter viser, at flertallet af projekterne ikke er blevet gennemført inden for de afstukne tidsrammer, og at de ikke har holdt sig inden for de oprindelige økonomiske rammer. De projekter, der overskred de økonomiske rammer, havde en gennemsnitlig overskridelse på 33 pct. Til gengæld viste det sig, at kravene til funktionalitet ikke var blevet slækket undervejs.

De problemer, staten har stået over for ved gennemførelse af store IT-projekter, minder meget om de erfaringer, andre lande har gjort sig ved IT-projekter. Erfaringerne viser samlet set, at planlægning og styring er afgørende for, om et projekt kan gennemføres problemfrit.¹¹

Ved at koble målsætninger og konkrete handlingsplaner kan der skabes sammenhæng mellem den ønskede retning for myndighedens udvikling og den IT relaterede indsats, som kræves herfor. En undersøgelse udført for IT og Forskningsministeriet viser, at kun 42 pct. af danske kommuner udarbejder sådanne planer.¹² For staten er processen med opstilling af målsætninger og handleplaner – i regi af Statens IT-råd – kun netop gået i gang.

¹¹ OECD, *Avoiding Large Government IT failures*, 2001.

¹² KPMG Consulting, *Analyse af potentialer og udfordringer forbundet med indførelse af digital forvaltning i de danske kommuner*, 2001.

Uden en konkret handlingsplan for digitaliseringen er der risiko for, at det samlede projekt mister fokus eller opbakning. Samtidig betyder et manglende helhedsperspektiv, at de enkelte delprojekter ofte ikke understøtter hinanden.

Det er vigtigt, at der planlægges mindre projekter med overskuelige tids-horisonter. Herved sikres det, at der relativt hurtigt vil kunne realiseres synlige effekter, samtidig med at både ricisi og finansielle problemer begrænses. Dette vil være væsentligt i forhold til opbakningen hos både medarbejdere og politisk ledelse.

Det er ligeledes afgørende, at der eksisterer et overblik over konkrete projekters forventede tidsmæssige udstrækning samt de ricisi og problemer, som er forbundet med realiseringen. Der vil med fordel kunne indarbejdes et passende antal milepæle med afrapportering til den administrative og politiske topledelse.

Den ledelsesmæssige forankring samt det klare styringsgrundlag bør også være udgangspunktet for samspillet med eksterne leverandører og konsulenter. Det bør ikke være leverandører eller konsulenter, som varetager de strategiske og centrale ledelsesmæssige funktioner. Konsulenter og leverandører skal alene bistå ledelsen i at træffe de afgørende valg.

5.3. Organisation og kompetencer

Det er igennem omlægninger af eksisterende sagsgange, at de fulde effektiviseringsgevinster ved digital forvaltning kan realiseres. Det forudsætter en indsats af ressourcer til at definere, drive og implementere omstillingsprojekterne.

Dette kræver, at der internt i myndighederne etableres centrale koordineringsfunktioner, der kan overskue og følge op på de iværksatte initiativer på tværs af forvaltningsskel, faglige områder og personalekategorier. Der skal i den forbindelse findes projektledere og projektdeltagere, som besidder de nødvendige kompetencer til at drive organisationsudviklingen fremad.¹³ Ligeledes skal der skabes samhørighed mellem projekternes udvikling og anskaffelsen af eksempelvis den nødvendige IT-kapacitet.

¹³ Finansministeriet, *Effektive offentlige Arbejdsprocesser*, 1999.

Udvalget finder det vigtigt, at myndighederne afsætter de nødvendige ressourcer til at komme i gang med en øget digitalisering. I et forsøg på at minimere omkostningerne vil der med fordel kunne trækkes på allerede høstede erfaringer og kompetencer fra myndigheder i lignende situationer.¹⁴ Dette kræver en mere systematisk videnopsamling og erfaringsudveksling, end det er tilfældet i dag.

Hvis ikke de medarbejdere, som skal betjene systemerne, er i stand til at gøre det sikkert og effektivt, medfører investeringerne i digital forvaltning ikke de ønskede effektiviseringsgevinster. Uddannelse og kompetenceudvikling af medarbejderne skal derfor ses som en investering på linie med investering i IT-hardware.

Uden en aktiv indsats fra medarbejderne vil det være vanskeligt at gennemføre en succesfuld omstilling til digitale arbejdsprocesser. Det bliver dermed vigtigt at integrere medarbejderne i det løbende projektarbejde, samtidigt med at deres kompetencer udvikles.

Superbrugere kan inddrages i udviklingen og have et selvstændigt ansvar. Derudover kan der nedsættes brugergrupper, som følger og vurderer projekternes udvikling. Brugergrupper kan sikre, at projekter allerede fra starten indarbejder brugernes krav og forventninger i de tekniske design samt i succeskriterierne for det samlede projekt.

De opgaver, som medarbejderne kommer til at udføre i en digitaliseret forvaltning, bliver mere komplekse, end de har været hidtil. Rutineopgaver må forventes at få mindre betydning og – i kraft af digital hjælp – optage mindre af medarbejdernes tidsforbrug. Samtidig vil de elektroniske selvbetjenings- og sagsgangssystemer kunne bistå medarbejderne ved mange rutinesager. De opgaver, medarbejderne i stigende grad skal kunne løse, er dermed dels klagesager dels mere komplekse og fagligt vanskelige sager.

Dette stiller nye og større krav til medarbejderne. For at kunne håndtere de faglige udfordringer skal medarbejdernes kompetencer løbende udvikles, samtidigt med at medarbejdersammensætningen muligvis skal ændres over tid.

¹⁴ Teknologirådet, *Erfaringer fra statlige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?*, 2001.

5.4. Øvrige forudsætninger

Mange udfordringer i forbindelse med en øget digital forvaltning befinder sig i grænsefladen mellem strukturelle forhold gældende for alle offentlige myndigheder og forhold, som kun er gældende for den enkelte myndighed.

Det er et selvstændigt formål for fremtidige IT-anskaffelser, at de bidrager til at skabe større sammenhæng mellem den elektroniske borgerservice, fagsystemerne og videnssystemerne. Samtidig skal nye IT-systemer understøtte elektronisk sagsstyring og dokumenthåndtering. Også nuværende IT-systemer må omstruktureres, så de i højere grad kommer til at understøtte digitale arbejdsprocesser.

Udvalget finder, at en digitaliseringsstrategi bør baseres på, at den offentlige forvaltning til stadighed vil være genstand for forandringer. Det indebærer, at nyudviklede IT-løsninger må indrettes på en måde, der tillader, at ændringer smidigt og fleksibelt kan indarbejdes.

Der er behov for en tæt koordination mellem stat, amter og kommuner i forbindelse med fastlægning af standarder for digital kommunikation, udvikling af IT-systemer og sikkerhedsløsninger. Inden for de fælles aftalte rammer er det imidlertid den enkelte myndighed, der har ansvaret for at vælge løsninger, som fremmer effektivitet og god service.

Driftsleverandører og dataejere skal opbygge løsninger, der kan afgive og modtage data fra selvbetjeningssystemerne. Eksempelvis offentliggør CPR-kontoret inden udgangen af 1. halvår 2001 standardiserede grænseflader. Disse grænseflader vedrører dels gængse online søge- og opslagsmuligheder i CPR dels indberetninger til CPR dækkende behovet for aflevering af oplysninger fra kommuner ved f.eks. flytning.

5.5. Fælles rammeaftaler og koordination

Den øgede digitale forvaltning kan på mange områder baseres på fællesløsninger og standardsystemer. Der findes dog ikke generelle løsninger til elektronisk borgerservice. Disse skal i vidt omfang udvikles specielt til det danske marked. Udvalget anbefaler, at den øgede digitale forvaltning i videst muligt omfang baseres på markedsudviklede, standardiserede løsninger.

Fællesindkøb og rammeudbud kan befordre en markedsdannelse på områder, som ellers præges af ingen eller ganske få leverandører. Samtidig kan de mindske usikkerheden i de enkelte myndigheder om, hvilken retning udviklingen går. Mange myndigheder afventer således centrale udspil om den kommende udvikling inden for digital forvaltning.

Med henblik på at samordne og sikre fremdrift i den offentlige sektors anvendelse af digitale løsninger blev der i 1999 nedsat et Koordinerende Informationsudvalg. Udvalget fungerer som et samarbejde mellem Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommune, Amdsrådsforeningen, IT- og Forskningsministeriet, Finansministeriet samt Indenrigsministeriet. I udvalget drøftes systemer og standarder med henblik på at skabe en større koordination på tværs af administrative niveauer.

Der vil i de kommende år være en øget efterspørgsel efter elektroniske borgerservices samt systemelementer og integrationservices mellem fagsystemer og økonomisystemer. Markedet for disse produkter er i øjeblikket enten fraværende eller meget begrænset.

Specielt for små myndigheder – herunder mange kommuner – udgør dette en økonomisk barriere i forhold til indførelsen af ny teknologi. Dette kan løses ved, at systemkomponenter til elektronisk borgerbetjening og digital forvaltning, herunder fagsystemerne, udbydes fælles i rammeudbud eller gennem egentlige fælles udbud.

Især i situationer, hvor mange mindre myndigheder efterspørger samme type digitale løsninger, vil fællesudbud kunne medvirke til at udvide feltet af leverandører. Det skyldes, at leverandørerne herved får sikkerhed for, at udviklingsomkostninger i forbindelse med nye IT-systemer også kan bæres hjem. Fælles- og rammeudbud vil desuden være med til at øge fremvæksten af et marked for elementer til offentlige selvbetjenings- og sagsbehandlingssystemer.

Mange mindre enheder i den offentlige sektor udnytter i dag ikke det købetpotentiale, der samlet besiddes.¹⁵ Der er tale om uafhængige enheder, som handler med private leverandører uden i fællesskab at overveje konkurrencesituation, pris, ønsker og kravspecifikationer.

¹⁵ Teknologirådet, *Erfaringer fra statlige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?*, 2001.

Udvalget anbefaler, at den offentlige indkøbsvolumen i højere grad forenes, når flere myndigheder efterspørger ligeartede løsninger. I udvalget er der enighed om, at centrale elementer i den digitale forvaltning vil kunne udbydes fælles, hvilket kan bidrage til at holde udviklings- og etableringsomkostningerne nede.

Et samarbejde om fælles indkøb og fælles udbud af IT-løsninger på tværs af myndigheder vil sikre en større grad af ligestilling over for de relativt få og store leverandører på markedet. Det er tidligere vist, at der generelt eksisterer store potentialer ved fælles indkøb og øget konkurrence.¹⁶

Modellerne for sådanne fælles udbud og indkøb er mangeartede. Der eksisterer eksempelvis allerede i dag et samarbejde om fælles indkøb via Statens og Kommunernes Indkøbsservice. Forskningsministeriets nye offentlige indkøbsportal er et andet eksempel. Koordinerede køb via rammeaftaler afløser den udbudsforpligtelse, de enkelte myndigheder ellers har i forhold til større indkøb. Det aflaster myndighedernes ressourceforbrug betragteligt.

I forhold til udbud og køb af større IT-løsninger vil det også være muligt, at et fælles indkøbsorgan igennem rammeudbud stiller en række løsninger til rådighed for offentlige myndigheder. Herudover understøtter rammeudbud løsninger, som tillader udveksling af data mellem offentlige myndigheder.

Udvalget har konstateret, at der i mange offentlige myndigheder eksisterer usikkerhed omkring rammerne for den digitale forvaltning, teknologier, arbejdsmetoder, herunder fælles indkøb af løsninger og fælles udbud. En koordinering vil kunne afhjælpe denne usikkerhed. Udvalget anbefaler derfor et styrket samarbejde omkring gensidig information og vejledning, samt at der i højere grad etableres fælles løsninger.

5.6. Udbudsregler

De gældende EU udbudsregler for offentlige IT-projekter kan virke hæmmende for en fornuftig projektstyring af større udviklingsprojekter. Især kravene om udtømmende kravspecifikationer i udbudsmaterialet og forbuddet mod forhandling med tilbudsgiverne, strider mod IT-projekters natur og virker derfor ofte som en barriere for gennemførelse af komplice-

¹⁶ Finansministeriet, *Indkøb og konkurrence på de kommunale serviceområder*, 2000.

rede omstillingsprocesser. Inden for det givne regelsæt er der dog mulighed for at afhjælpe nogle af problemerne.

EU's udbudsregler giver adgang til at lave projektkonkurrencer. Efter at der er fundet en vinder af projektkonkurrencen, er der muligt for udbyder at indgå i forhandlinger med denne.

Ved en faseopdeling af IT-projektet i naturligt afgrænsede projektelementer, vil faserne kunne udbydes som selvstændige opgaver. Eksempelvis vil et projekt kunne opdeles i en indledende projekteringsfase samt en efterfølgende udviklings- og gennemførelsesfase. Den offentlige myndighed vil dermed kunne få assistance i selve udarbejdelsen af projektbeskrivelsen. Udbyderen skal dog her være opmærksom på, at den valgte leverandør i projekteringsfasen på grund af inhabilitetsproblemer vil have begrænsede muligheder for at indgå som en af tilbudsgiverne i udviklings- og gennemførelsesfasen.

Ifølge EU's udbudsregler er det i begrænset omfang muligt i løbet af en udviklingsproces at indgå i forhandlinger om supplerende tjenesteydelser. Forudsætningen er, at ændringerne holder sig inden for 50 pct. af værdien af den oprindelige aftale.

IT-kontrakter bør udover muligheder for projektilpasninger rumme elementer som eksempelvis individuelle licenskontrakter eller løbende kompetenceudvikling af myndighedens medarbejdere. De aktuelle problemer i forhold til en række driftsløsninger i den offentlige sektor skyldes især, at sådanne betingelser, herunder klausuler om ejerskab af og adgang til data, ikke er tilstrækkeligt indarbejdet i hidtidige kontraktindgælder.

Der er taget initiativ til en revision af standardkontrakterne for offentlige IT-projekter. De eksisterende standardkontrakter for anskaffelse af standardiseret IT-system (K18) og for EDB totalleverancer (K33) rummer ikke den nødvendige fleksibilitet, som IT-kontrakter i dag bør formes efter.¹⁷ Ovenstående hensyn indarbejdes imidlertid i de nye standardkontrakter. Endvidere pågår der for øjeblikket en revision af EU's udbudsdirektiver. I den forbindelse er der bragt en ny indkøbsform - konkurrencepræget dialog – i forslag, som muligvis vil kunne afhjælpe de nævnte problemer.

¹⁷ Erhvervsministeriet, *Vejledning – Kontrakter om komplekse IT-ydelser*, 1999.

I forhold til kontraktindgåelse med service- og driftsleverandører er der i udvalget enighed om, at den offentlige sektor fremover bør være mere opmærksom på de vilkår, hvorunder kontrakter indgås. Udvalget anbefaler, at der i forlængelse af den igangværende revision af K18 og K33-kontrakterne for den offentlige sektor udarbejdes en standardkontrakt, der omfatter vilkår og rettigheder i forbindelse med driften af digitale forvaltningsløsninger.

5.7. Bedre samspil på tværs af sektorer

Der findes væsentlige effektiviseringspotentialer ved forbedrede samspilsrelationer mellem offentlige myndigheder. Effektiv dataudveksling og nye samarbejdsformer vil skabe større sammenhæng i sagsbehandlingen. Herigennem vil borgere eller virksomheder opleve øget faglig kvalitet, samtidig med at opgavevaretagelsen vil kunne effektiviseres.¹⁸

På en lang række serviceområder udveksler offentlige myndigheder oplysninger og data med andre offentlige parter. Eksempelvis kan et patientforløb indebære samarbejde mellem en praktiserende læge, et sygehus og det kommunale ældreområde.

Set fra borgerens eller virksomhedens synsvinkel er der tale om en samlet kontakt til ”det offentlige”. Det er således ikke entydigt klart, hvornår den ene myndighed tager over fra den forrige. Det er ofte borgeren eller virksomheden selv, der har ansvaret for at være det koordinerende led i mellem offentlige myndigheder. Dette giver dels borgeren eller virksomheden en følelse af manglende kontinuitet i den offentlige opgavevaretagelse, dels bruger forvaltningen ressourcer på at henvise brugerne til de myndigheder, som konkret varetager sagen.

Ved at skabe bevidst tilrettelagte (digitale) samarbejder inden for og på tværs af sektorer – *servicefællesskaber* – kan der skabes en langt mere kvalitetsorienteret og effektiv opgavevaretagelse i forhold til borgere og virksomheder. Udvalget anbefaler, at der som opfølgning på udvalgsarbejdet i fællesskab mellem stat, amter og kommuner arbejdes videre med at identificere servicefællesskaber, der er særligt perspektivrige.

På sundhedsområdet er der i regi af det såkaldte MedCom-samarbejde etableret en omfattende elektronisk kommunikation af standardmeddelel-

¹⁸ Fischer og Lorenz, *Det digitale amt. Temaer og indsatsområder*, 2001.

ser mellem praktiserende læger, sygehuse, apoteker og amter. Projektet er internationalt set enestående. I dag er status, at næsten 60 pct. af kommunikationen mellem sundhedsvæsenets parter sker elektronisk via Sundhedsdatanettet, svarende til 1,7 mio. meddelelser om måneden. I december 2000 var alle sygehuse og apoteker, 78 pct. af de alment praktiserende læger og 52 pct. af de praktiserende speciallæger tilsluttet.

En yderligere kontinuitet og sammenhæng på sundhedsområdet kræver, at flere typer relevant information "går foran" patienten gennem behandlingskæden, og at nødvendig information kommunikeres tilbage til forrige led for at kvalitetssikre processen. Dette kan enten ske ved at informationerne sendes rundt til relevante aktører, eller ved at informationerne i de enkelte systemer stilles til rådighed for andre. En sådan yderligere smidig digital dataudveksling kræver en øget samordning af de forskellige digitaliseringsiltag i sundhedsvæsenet.

Opbygningen af servicefællesskaber forudsætter dermed en høj grad af gensidig koordinering og integration på både lokalt og nationalt plan, samtidig med at en række organisatoriske, lovgivningsmæssige og tekniske forudsætninger skal tilvejebringes. På det nationale plan kan de tekniske, juridiske og incitamentsmæssige rammer skabes. På lokalt plan må de enkelte arbejdsprocesser omstilles til at understøtte de konkrete tiltag hen imod øget digital forvaltning.¹⁹

Et øget fokus på servicefællesskaber på tværs af myndigheds- og forvaltningsgrænser vil muliggøre både horisontal og vertikal integration af offentlige myndigheders opgavevaretagelse. Udvalget finder det formålstjenstligt, at det overvejes at skabe en fælles koordinerende samarbejdsstruktur, der skal sikre en større klarhed over de konkrete juridiske, organisatoriske og tekniske rammer for den fremtidige digitale forvaltning. En sådan fælles enhed vil også kunne støtte ved implementeringen af konkrete udviklingsprojekter.

Usikkerhed er formodentligt en af de største barrierer i forbindelse med øget digital forvaltning. Bedre vejledning af og koordination mellem offentlige myndigheder må dog forventes at kunne bidrage til væsentlig større klarhed om rammerne for digital forvaltning.

¹⁹ Fischer og Lorenz, *Det digitale amt. Temaer og indsatsområder*, 2001.

Kapitel 6

Adgang til data

Adgang til offentlige data er en afgørende forudsætning for at realisere de potentialer, der ligger i indførelsen af digital forvaltning, jf. kapitel 3 og 4. Adgang til data er således både en forudsætning for maksimal genanvendelse af allerede indsamlede data i den offentlige sagsbehandling og en forudsætning for udviklingen af intelligente selvbetjeningsystemer, hvor borgere og virksomheder bidrager til deres egen sagsbehandling og dermed aflaster forvaltningen ressourcemæssigt.

Kapitlet beskriver med udgangspunkt i en vision for anvendelse og genanvendelse af offentlige data, hvordan der kan formuleres en grundlæggende ret til data mellem offentlige myndigheder, samt hvordan denne ret kan udmøntes teknisk og betalingsmæssigt.

6.1. Visionen for anvendelse af data i digital forvaltning

Anvendelse og genanvendelse af data i offentlige edb-registre er et meget væsentligt element i realiseringen af de potentialer, der kan identificeres med digital forvaltning. Let adgang til kurante data vil således lette den almindelige sagsbehandling i den offentlige sektor betydeligt – alene fordi ressourcer til genindsamling og –indtastning spares, hvis data allerede er tilgængelige i elektronisk form.

Hertil kommer kvalitetsgevinster – der også kan omsætte sig i effektiviseringsgevinster – forbundet med træk på fælles valide databaser, som vil bidrage til at sikre, at sagsbehandlingen foregår på basis af det bedst mulige datagrundlag – til gavn for såvel borgere og virksomheder som sagsbehandlerne.

Adgang til data er også en forudsætning for etableringen af intelligente selvbetjeningsystemer – det vil f.eks. sige løsninger, der assisterer bruge-

ren blandt andet ved at præsentere de sagsrelevante oplysninger om vedkommende, som det offentlige allerede er i besiddelse af.

Målet må derfor være at sikre en smidig adgang til data af bedste kvalitet, så de kan anvendes indbyrdes optimalt i den offentlige sektor og i andre sammenhænge. Motivet til at oprette egne, lokale registre, hvor data allerede findes i eksisterende centrale registre, vil dermed ikke længere være tilstede.

Det skal imidlertid understreges, at bestræbelserne på at skabe den bedst mulige adgang til offentlige data naturligvis må ske inden for rammer, der sikrer hensynet til personbeskyttelse, jf. Persondataloven og Datatilsynets praksis. Samtidig kan det bemærkes, at der med en forbedret dataadgang gives bedre muligheder for, at borgere og virksomheder kan få indsigt i de data om dem selv, som forskellige offentlige myndigheder har registreret. Efter Persondataloven har den enkelte ret til at få indsigt i de oplysninger, som myndigheder behandler eller har registreret om vedkommende.

Realiseringen af visionen for anvendelse af data forudsætter imidlertid, at der findes nogle spilleregler, som giver adgang til data, samt at data er teknisk tilgængelige på en måde, som mange myndigheder umiddelbart kan udnytte. Det sidste forudsætter, at der skabes sammenhæng i det offentlige IT-infrastruktur. Det første forudsætter, at der skabes enighed i den offentlige sektor om adgang til andre myndigheders data, og at der generelt ikke er unødige lovmæssige hindringer for en sådan adgang.

6.2. Ret til data - de grundlæggende spilleregler

Overvejelser om datas tekniske tilgængelighed er alene aktuelle i det omfang, der består en adkomst for offentlige myndigheder til at trække data hos andre myndigheder.

I udvalget er der enighed om, at offentlige myndigheders adgang til data grundlæggende må hvile på et princip om ret til andre myndigheders data. Udvalget anbefaler, at denne ret giver adgang til data, der er lagret digitalt, samt til at få de data- og grænsefladebeskrivelser, der er nødvendige for at udnytte data til etableringen af digitale forvaltningsløsninger.

En sådan generel ret til data vil være fundamentet for den adgang til offentlige data, som digital forvaltning hviler på. Retten bør dog forudsætte,

at data er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. Forvaltningslovens §31.

Mens hensigten med princippet om ret til data altså er at skaffe adgang til data ad elektronisk vej, må de nærmere tekniske omstændigheder fastlægges, jf. neden for afsnit 6.4. Hidtil har ikke mindst manglen på fælles offentlige standarder for dataudveksling i mange tilfælde betydet, at adgang til andre myndigheders data kun via specielt programmel, og typisk med store omkostninger til følge, har været mulig. Hertil kan føjes f.eks. mangel på grænsefladebeskrivelser og metadatakataloger, som er nødvendige for, at data kan deles effektivt mellem offentlige myndigheder.

Boks 6.1. Centrale begreber vedrørende adgang til data

- *Grænsefladebeskrivelser* (snitfladebeskrivelser) indeholder oplysninger om, hvordan man får adgang til at modtage fra eller aflevere data til et register. Grænsefladebeskrivelsen er en delmængde af *systembeskrivelsen*.
- *Systembeskrivelser* beskriver det komplette system med hensyn til funktionalitet og arkitektur. Systembeskrivelsen indeholder f.eks. beskrivelser af relationerne og datamodellen i en relationsdatabase samt beskrivelser af, hvilke komponenter, der indgår i systemet, og hvordan de relaterer sig til hinanden. Har man en komplet systembeskrivelse, er man i princippet i stand til at kopiere systemet.
- *Metadata* er et bredt begreb, men ved begrebet forstås ofte forskellige former for beskrivelser af datas indhold og struktur.
- *Dataejer* er den, som er ejer til oplysningerne i et register. Dataejer er den som samler, sammenstiller og vedligeholder oplysninger. Eksterne parters bidrag til oplysninger i registre giver ikke den eksterne part status som dataejer. I denne situation vil dataejer være den, som er ansvarlig for uddelegeringen af indsamlingen, ajourføringer og opdateringen. Ejerforholdet til data ændres ikke fordi oplysningerne kopieres fra et register til et andet. Dataejer vil ofte være sammenfaldende med den *dataansvarlige* myndighed, der i Persondataloven defineres som den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler, der må foretages behandling af oplysninger.

Uanset de nærmere tekniske forhold, må retten til data indebære adgang til at få ledsagende beskrivelser af data og grænseflader. Disse tjener til at muliggøre, at den, som efterspørger data, selv kan foretage den nærmere vurdering af datas anvendelighed i relation til det påtænkte formål, hvilket er en væsentlig forudsætning for udviklingen af digital forvaltning.

Til gengæld må også de betalingsmæssige vilkår, under hvilke der kan opnås ret til data, præciseres, jf. nedenstående afsnit 6.5.

Endelig må retten til data kvalificeres juridisk. Ret til data må således respektere de rammer for personbeskyttelse, som lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (Persondataloven), Datatilsynets praksis samt anden lovgivning sætter.

Persondataloven, som trådte i kraft 1. juli 2000, fastlægger regler for behandling af personoplysninger i såvel offentligt som privat regi, og den vedrører både behandling af personoplysninger ved hjælp af elektronisk databehandling og ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, *jf. boks 6.2 og afsnit 7.3.1.*

Ved *behandling* af personoplysninger forstås i loven enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for.

Boks 6.2. Behandling af personoplysninger efter Persondataloven

Lov om behandling af personoplysninger (Persondataloven) inddeler personoplysninger i tre typer:

- Følsomme oplysninger om menneskers rent private forhold, *jf. §7.* Det drejer sig om oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmaessige og seksuelle forhold.
- Andre typer af oplysninger om rent private forhold, der anses for at være følsomme, *jf. §8.* Disse oplysninger inkluderer strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i §7 nævnte.
- Almindelige personoplysninger, der ikke vedrører rent private forhold. Disse oplysninger kan f.eks. være identifikationsoplysninger, oplysninger om økonomiske forhold, kundeforhold eller andre lignende ikke følsomme oplysninger.

Der må som udgangspunkt ikke behandles følsomme oplysninger eller andre typer af oplysninger om rent private forhold, *jf. §§ 7 og 8.* Der er dog undtagelsesbestemmelser. I praksis vil oplysninger, som falder under §7 og 8, imidlertid ofte være undtaget fra et generelt princip om ret til data.

Almindelige personoplysninger, der ikke vedrører rent private forhold, må gerne behandles, herunder videreformidles til andre offentlige myndigheder, såfremt betingelserne i lovens §6 stk. 1 er opfyldte. Disse betingelser består bl.a. i, at den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke, eller at behandling er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt.

Boks 6.2. (fortsat) Behandling af personoplysninger efter Persondataloven

Behandlingen af personoplysninger forudsætter dog tillige, at reglerne i lovens § 5 er iagttaget, herunder lovens § 5 stk. 2, som fastslår, at indsamling af oplysninger sker til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål. Bestemmelsen udelukker ikke genbrug, udveksling mv. af oplysninger til andre formål end det eller de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet af den dataansvarlige. Senere behandling af oplysningerne må blot ikke være *uforenelig* med de oprindelige formål.

Tilsvarende er lovens bestemmelser om oplysningspligt over for den registrerede heller ikke en praktisk hindring for videregivelse af oplysninger fra en dataansvarlig myndighed til andre offentlige myndigheder. Ifølge Persondatalovens § 28 og 29 har den dataansvarlige myndighed dog pligt til at give den registrerede oplysninger om blandt andet formålet med databehandlingen samt de kategorier af modtagere, som oplysningerne er tiltænkt. Imidlertid vil der kun i særlige tilfælde påhvile den dataansvarlige myndighed pligt til at oplyse om nye behandlingsformål og nye kategorier af modtagere.

For så vidt angår behandling, herunder videregivelse, af oplysninger til andre end de oprindelige formål, vil indsamlede såkaldt *almindelige personoplysninger* – jf. boks 6.2 – i almindelighed kunne behandles, herunder videregives til andre, efterfølgende saglige formål, uden at den dataansvarlige på ny skal give den registrerede meddelelse, hvis behandlingen ikke er *uforenelig* med det eller de formål, som oprindeligt er oplyst den registrerede.

Hvis der er tale om anmeldelsespligtige behandlinger skal det som et generelt forhold bemærkes, at måtte der ske ændringer i den faste kreds af modtagere af oplysninger eller det formål, til hvilket personoplysninger anvendes, skal den dataansvarlige myndighed anmelde disse ændringer til Datatilsynet, f.eks. via tilsynets hjemmeside. Den modtagende myndighed skal tillige sikre sig, at den behandling, som herefter vil ske hos myndigheden, er omfattet af denne myndigheds anmeldelse.

Om anmeldelse til Datatilsynet bør det i øvrigt bemærkes, at denne afløser de tidligere såkaldte registerforskrifter, der blandt andet angav til hvilke formål data kunne anvendes. Modsat anmeldelserne i dag kunne registerforskrifterne indebære en indskrænkning i dataadgangen, der lå ud over lovmæssige indskrænkninger. Data kunne alene anvendes til de specifikke formål, der var oplyst i forskriften, og det var – modsat en ændring af en anmeldelse til Datatilsynet – en omstændelig procedure at ændre en registerforskrift.

Alt i alt vil en ret til data, der alene er begrænset af reglerne i Persondataloven, være en omfattende ret. Bortset fra følsomme og rent private oplysninger er der, jf. boks 6.2, vid adgang til at udveksle data. Det er dog en forudsætning, at udvekslingen har hjemmel i § 6 stk. 1, og at anvendelsen af data er saglig og ikke uforenelig med det oprindelige formål med dataindsamlingen, jf. § 5 stk. 2.

Der eksisterer dog tillige i sær- og sektorlovgivningen regler, der skal sikre hensynet til personbeskyttelse og andre følsomme, individualiserbare oplysninger. Udvalget anbefaler, at offentlige myndigheder bidrager til, at der ud over disse regler ikke er unødige hindringer for adgangen til data i sær- og sektorlovgivningen.

Udvalget anbefaler, at Det Koordinerede Informationsudvalg får til opgave at overvåge, rådgive og henstille om efterlevelse af princippet om ret til data. Det gælder både i sager om adgang til egne og andres data, jf. også afsnit 6.3.

Udvalget finder dog, at der bør identificeres en egentlig myndighed til at håndhæve princippet om ret til data, hvis råd og henstillinger viser sig utilstrækkelige til at sikre efterlevelsen af princippet.

6.3. Adgang til egne data

Princippet om ret til data er umiddelbart formuleret med henvisning til data, der ejes og befinder sig i regi af andre offentlige myndigheder – det man betegner *andres data*. Princippet må imidlertid forudsættes også at omfatte adgangen til *egne data* – det vil sige data, som myndigheden selv ejer.

I de tilfælde, hvor en myndighed selv har kravspecificeret og finansieret udviklingen af et IT-system, kan myndigheden selv beslutte at etablere nye former for dataadgang.

Denne mulighed er derimod begrænset i de tilfælde, hvor myndigheden ikke har ejendomsret men kun anvendelsesret til systemerne. Det gør sig gældende for kommunernes brug af de systemer, som KMD driver. Den forretningsmodel, som Kommunedata baserer sine systemydelser på indebærer, at KMD udvikler standardservices, som efterfølgende tilbydes til kommunerne via en serviceaftale, mens selve systemejerskabet forbliver

hos Kommunedata. Derfor har kommunernes adgang til egne data hidtil været begrænset i de tilfælde, hvor data er placeret hos KMD.

Kommunedatas forretningsmodel har historisk set været velbegrunder, idet den indebærer, at de systemudviklingsomkostninger, som ingen enkelt kommune kan bære, bliver fordelt på mange kommuner. Men med nye behov for dataintegration mellem forskellige systemer og leverandører på et konkurrencemarked, har der vist sig problemer med at få den ønskede adgang til at hente og aflevere data.

I de tilfælde, hvor en kommune ønsker at beholde et sagsbehandlingssystem og integrere dette med f.eks. workflowsystemer eller selvbetjenings-systemer, er det nødvendigt, at den, der er vært for systemerne, giver adgang til snitflader og dokumentation om dataindhold og anvendelse.

Såvel antallet af snitflader som den dokumentation, der hidtil af KMD har været stillet til rådighed, har været utilstrækkeligt til at indfri behovet i den kommunale sektor. Det har på nogle områder bremset tempoet for udviklingen af nye services i andre leverandørers regi.

Udvalget finder det særdeles væsentligt, at der opstår et konkurrencemarked for udviklingen af digitale forvaltningsløsninger. Udvalget anbefaler derfor, at der løbende er opmærksomhed på de barrierer, der forvrider eller modvirker et sådant marked.

Kommunedata har 1. marts 2001 offentliggjort en ny datapolitik, som sigter på at imødekomme nuværende og fremtidige behov for dataintegration. Politikken indebærer, at eksisterende snitflader offentliggøres i et samlet katalog, at nye systemer udvikles med standardsnitflader, og at standardsnitflader til gamle systemer vil blive udviklet efter fælleskommunale ønsker. Alle snitfladerne prissættes til kostpris, og omkostninger til udviklingen af standardsnitflader pålægges ikke enkeltkunder. De beskrivelser, der ledsager snitfladerne, skal gøre det muligt, uafhængigt af hjælp fra KMD, at lave applikationer, der kan hente og aflevere data i KMDs systemer.

I udvalget er der enighed om, at Kommunedatas nye datapolitik imødekommer kritikken af de hidtidige problemer med adgang til data, og udvalget finder, at principper, der giver mindst samme adgang til data, bør gælde for andre offentlige dataleverandører.

Hvorvidt KMDs initiativ er vidtgående nok afhænger imidlertid af datapolitikens udmøntning i praksis. Udvalget finder det vigtigt, at Kommunedata, på grund af den rolle virksomheden spiller på det kommunale område, lever op til de principper, der er formuleret i nærværende kapitel.

Kommunedata har over for udvalget tilkendegivet, at problemer med adgang til data hos Kommunedata, på samme måde som med problemer med adgang til statslige registres data (f.eks. vedrørende AF-oplysninger), kan forelægges Det Koordinerende Informationsudvalg.

Det har i sammenhæng med overvejelserne om problemer med adgang til egne og andres data over for udvalget været præsenteret, at der kan etableres løsninger, hvor snitflader til offentlige registre administreres gennem en fælles-offentlig instans. En sådan model kan derfor overvejes, såfremt det at få adgang til snitflader, til trods for de fælles initiativer, til stadighed måtte vise sig problemfyldt.

Boks 6.3. Aflevering af data

Aflevering af data er også relevant i henseende til digital forvaltning. Generelt adskiller denne problematik sig imidlertid ikke fra spørgsmålet om adgang til data. Fra dataejernes side skal der offentliggøres standardiserede grænsefladebeskrivelser, således at afgivende myndigheder kan indarbejde disse i egne systemer. I forbindelse med udarbejdelsen af grænsefladebeskrivelser og metadatakataloger skal der også udarbejdes beskrivelser for inputsiden.

Derudover skal driftsleverandørerne opbygge interfaces, der kan afgive og modtage data fra selvbetjeningsystemerne. Eksempelvis offentliggør CPR-kontoret inden udgangen af 1. halvår 2001 standardiserede grænsefladebeskrivelser til alle indberetningshændelser.

Systemerne skal ligeledes teknisk integreres, således at data kan holdes digitalt under hele sagsbehandlingsforløbet. Også dette spørgsmål adskiller sig dog ikke væsentligt fra de spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med adgang til data.

Af hensyn til datas validitet er det i alt overvejende grad ikke hensigtsmæssigt, at data i offentlige databaser alene opdateres af slutbrugerne. Det er fortsat nødvendigt at sikre, at offentlige databaser har et korrekt og aktuelt dataindhold. Der er for de fleste typer indberetninger knyttet et myndighedsansvar til indrapportering/opbevaring af data. Dette myndighedsansvar gælder stadig ved overgang til digital forvaltning.

6.4. Tekniske forhold vedrørende adgang til data

Ganske som retten til data skal respektere de personbeskyttelseshensyn, som lovgivningen og Datatilsynets praksis fastsætter, må retten også kvalificeres og præciseres ud fra tekniske forhold. Spørgsmålet er, på hvilken måde data er tilgængelige samt på hvilke tekniske vilkår, myndigheder har ret til data.

Udgangspunktet er, at data i dag sjældent er teknisk tilgængelige via standardgrænseflader og internetteknologi. Hidtil er dataforespørgsler typisk foregået online over faste linier til produktionsdatabaser ved hjælp af et foruddefineret skærbillede. Denne type program-til-program kommunikation er imidlertid usmidig i forhold til en mere fri dataudveksling, som digital forvaltning forudsætter, og der er tillige væsentlige omkostninger forbundet med at få udviklet programmel til denne dataudvekslingsform.

I 1999 indgik Forskningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen en aftale om sikker internetkommunikation i det offentlige. I aftalen forpligter parterne sig blandt andet til at arbejde for, at stat, amter og kommuner fuldt ud går over til internetbaseret datakommunikation. Målsætningen er derfor, at udvekslingen af data over faste linier afløses af internetbaseret dataudveksling.

6.4.1. IT-infrastrukturelle forhold

Svaret på problemet med at få internetbaseret adgang til data er ikke ubetinget at omlægge de eksisterende produktionsdatabaser, så de kan understøtte denne form for kommunikation. Dels vil det være ressourcekrævende, dels er det næppe en forudsætning for realiseringen af digital forvaltning.

Ved opbygningen af nye systemer bør det dog sikres, at disse vil være i stand til at understøtte internetbaseret dataudveksling direkte.

For så vidt gælder eksisterende registre, er der i udvalget enighed om, at manglende internetadgang til produktionsdatabaser ikke udgør en begrænsning for udviklingen af digital forvaltning, hvis der gives adgang til data via centrale kopier (masterkopier) på f.eks. webservere, centrale informationsservere eller fra datawarehouses.

Webservere i tilknytning til den enkelte produktionsdatabase er velegnede til netop internetbaseret udsøgning af data, og de kan tillige benyttes af den dataejende institutions egne medarbejdere. I realiteten har denne type ”kopiregistre” blot karakter af særlige websøgeapplikationer til produktionsdatabaserne.

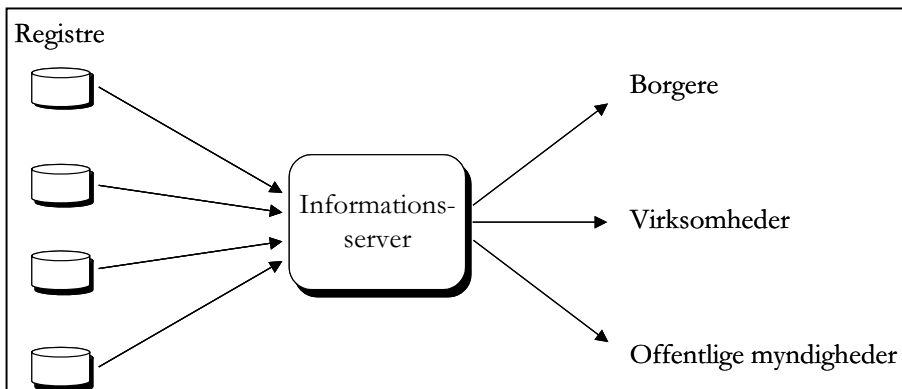
I forhold til at sikre datasamlinger mod hacking vil det tillige være en fordel, at der ikke skabes direkte internetadgang til produktionsdatabaserne.

I udvalget er der derimod enighed om at undgå lokale kopiregistre af data, dvs. kopier, der alene er tilgængelige for den pågældende myndighed. Disse registre skaber ingen merværdi, hvis der er adgang til centrale datakopier, og der vil for hver enkelt af disse kopier være omkostninger forbundet med vedligeholdelse. Tillige øger mange lokale kopiregistre risikoen for, at der lægges ikke-valide data til grund for den offentlige sagsbehandling.

Mens centrale kopier af data kan gøres tilgængelige via særlige websøgeapplikationer eller i form af f.eks. datawarehouses, og dermed placeres i umiddelbar tilknytning til produktionsdatabasen, kan der være situationer, hvor det ikke forekommer hensigtsmæssigt at etablere sådanne faciliteter ved selve registret.

Det gælder f.eks. tilfælde med mange mindre dataleverandører og i særlig grad, hvor data fra disse leverandører skal sammenstilles til brug for dataaftagerne. I disse tilfælde kan det overvejes at lade data formidle til internetdistribution via informationsservere, *jf. figur 6.1.*

Figur 6.1. Princippet bag en informationsserver



Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at informationsserveren tilpasser sig de enkelte registre, mens data omformateres og videregives i standardformat. Et sådant system kan yderligere sammenstille og/eller filtrere informationer fra separate registre, så det for brugerne virker som en samlet logisk datakilde med søgefunktionalitet. Løsningen er fleksibel, fordi den kan opbygges og vedligeholdes både centralt og decentralt af dataleverandøren.

Anvendelsen af centrale informationsservere vil gøre det muligt at hente kopier fra databaser, uden kommunikationsfaciliteter, og gøre data egnede til distribution via Internettet. Den offentlige informationsserver på ejendomsområdet er et eksempel på anvendelse af denne model.

Det skal i tilknytning til overvejelserne om brugen af informationsservere understreges, at de alene tjener til at videreformidle data. Derimod er det formentlig ikke hensigtsmæssigt at bygge egentlige services – f.eks. digitale selvbetjeningsløsninger – oven på informationsserverne. Det skyldes den uklarhed, der kan opstå omkring hvilken myndighed, der reelt har ansvaret for den korrekte borgerbetjening.

Det skal i øvrigt understreges, at sikring af validiteten af data i alle former for centrale kopiregistre må påhvile den myndighed, der har ansvaret for data. Teknisk set kan validiteten sikres gennem automatiske ajourføringsrutiner fra produktionssystemerne til kopiregistrene. Det må bero på en vurdering med hvilken frekvens, opdatering skal ske. Som udgangspunkt må den finde sted så hyppigt, at alle brugeres behov opfyldes.

6.4.2. En fælles offentlig standard for dataudveksling

Det generelle princip om ret til data må nødvendigvis indbefatte en ret til at få data i elektronisk form, da dette er grundlaget for, at digital forvaltning kan virkeliggøres.

I dag foregår elektronisk dataadgang som nævnt ofte over faste linier. Til lige baserer kommunikationen sig ofte på ”lukkede” (proprietære) standarder, som betyder, at forskellige databaser indeholder data i mange forskellige og ofte inkompatible formater. Der kræves derfor en meget præcis viden om de grænseflader og den platform, der skal programmeres op mod, hvis der skal skabes adgang til data. Udvekslingen af data er samtidig meget sårbar overfor eventuelle ændringer i de bagvedliggende databaser.

For at befordre udbredelsen af digital forvaltning anbefaler udvalget, at der for hele den offentlige sektor fastlægges en fælles standard for dataudveksling. Ved at anvende en standard, der understøtter internetkommunikation, kan der kommunikeres på tværs af platforme og operativsystemer (der opnås interoperabilitet). En fælles offentlig standard vil tillige gøre det muligt at genbruge programmeringsløsninger, grænseflader og kompetence på tværs af myndigheder og sektorer.

Der må stilles en række krav til en fælles offentlig standard for datakommunikation:

- Den skal understøtte internetkommunikation.
- Den skal gøre det let at genbruge eksisterende dataforespørgsler.
- Den skal være understøttet af markedet.
- Den skal være åben – ved at specifikationer for standarden er veldokumenterede og offentligt tilgængelige.

I udvalget er der enighed om, at XML på nuværende tidspunkt opfylder disse krav og bør være standarden for offentlig dataudveksling i de kommende år.

Anbefalingen støttes af tilkendegivelser fra de leverandører og rådgivere, som udvalget har været i forbindelse med. De har identificeret XML som fremtidens standardformat for internetkommunikation og grundlaget for datastruktureringen internt i systemerne. Dette gælder også for blanketsystemer, løsninger til dokumenthåndtering og løsninger baseret på relationsdatabaser.

XML er også i Storbritannien valgt som den standard, der skal understøtte interoperabilitet mellem forskellige myndigheders databaser ved kommunikation på Internettet.²⁰

Det er vigtigt at fremhæve, at XML i fremtiden kan blive afløst af en ny standard. En given offentlig standard vil derfor løbende skulle udvikles, så den kan understøtte internetteknologisk dataadgang.

²⁰ Jf. den engelske regerings *eGovernment Interoperability Framework* som findes på adressen: www.govtalk.gov.uk

Selvom den fælles offentlige standard for dataudveksling bliver XML, kan det ikke uden videre følge, at princippet om ret til data indebærer, at alle dataejere skal kunne modtage og besvare dataforespørgsler i XML. For at en sådan ret kan blive reel vil det nemlig forudsætte, at grænsefladerne til alle eksisterende offentlige registre omlægges til at kunne håndtere forespørgsler i XML. En sådan omlægning må ske gradvist ud fra en prioriteret indsats. Prioriteringen bør foretages med udgangspunkt i en samlet vurdering af, hvilke områder der vil have størst effekt med hensyn til udviklingen af digital forvaltning.

For så vidt angår eksisterende grænseflader anbefaler udvalget derfor, at det i fællesskab mellem stat, amter og kommuner prioriteres, hvilke grænseflader der i første omgang skal omlægges til at kunne håndtere XML.

Til gengæld bør det ved etableringen af nye grænseflader sikres, at de kan håndtere XML.

6.4.3. Udmøntning af den fælles offentlige standard

For at XML i praksis kan blive grundlaget for offentlig dataudveksling kræves, at der sker en egentlig udmøntning af standarden – forstået som fastlæggelse af autoriserede XML-skemaer, der giver adgang til bestemte data.

Der er enighed i udvalget om, at et sådant udmøntningsarbejde er vigtigt og skal påbegyndes.

Det nærmere arbejde med udmøntningen af standarden kan tilrettelægges på flere måder. Idet hovedparten af de ydelser og services, som i første omgang er interessante i forhold til digital forvaltning, er afhængige af et relativt begrænset antal databaser, kan det overvejes for disse centrale registre at nedsætte arbejdsgrupper med deltagelse af ejerne og centrale brugere, som kan udmønte standarden.

Arbejdet med at standardisere grænsefladebeskrivelser og datakald, koordinere udviklingsprojekter samt vedligeholde allerede vedtagne standarder kræver imidlertid en betydelig indsats.

Det taler for, at arbejdsgrupper ikke kan stå alene med arbejdet. En supplerende model kunne f.eks. være virtuel dialog om standarderne, som kunne føres på særlige hjemmesider. Denne model er blandt andet valgt i

Storbritannien, som dog endnu ikke er kommet langt med udmøntningsarbejdet.

Modellen har imidlertid de umiddelbare fordele, at den tillader at inddrage en meget bred kreds af brugere, og at det ikke bliver et centralt ansvar at afdække et stort antal mindre databaser. Ligeledes kan der indarbejdes en dynamik i systemet sådan, at standarder accepteres efter en given høringsfrist med mindre der afgives indsigelser. Denne metode, til udvikling af de facto standarder inden for internetteknologi, kendes fra www.w3.org, som på den måde har etableret anerkendte standarder for html, dhtml, xml, javascript og andre internetteknologiske sprog.

Uanset hvilken model for udmøntningsarbejdet, der vælges, vil der være behov for en funktion eller enhed, der kan tage initiativ, koordinere, henstille samt offentliggøre resultater i forbindelse med udmøntningsarbejdet. Udvalget anbefaler, at der identificeres en sådan enhed som refererer til Det Koordinerende Informationsudvalg, og at overvejelserne om modeller for udmøntningsarbejdet videreføres her.

For at sikre, at etablerede XML-skemaer bliver kendte og tilgængelige for genanvendelse, er det parallelt med arbejdet med at udmønte standarden for dataudveksling nødvendigt, at der udarbejdes tilhørende metadatakataloger, hvor der findes oplysninger om de data, der trækkes ud ved anvendelse af de enkelte skemaer, samt oplysninger om eksisterende databasers indhold.

Metadatakataloger giver dermed øget transparens som følge af den centrale beskrivelse af tilgængelige data, og dermed gives bedre muligheder for at genbruge struktur, indhold og forsendelsesform (protokol).

Som med omlægningen af grænseflader, anbefaler udvalget, at udmøntningen af standarden sker ved en prioriteret indsats, som bør fastlægges i fællesskab mellem stat, amter og kommuner.

6.5. Betaling for data

Hidtil er princippet om ret til data blevet kvalificeret juridisk og teknisk. Tilsvarende skal princippet om ret til data indeholde klare retningslinier for fordelingen af omkostninger ved dataproduktion og videreformidling. Der er i udvalget enighed om, at betaling for data bør hvile på fælles principper for den offentlige sektor.

I dette afsnit vurderes betalingens nærmere omfang med henblik på at sikre, at de hensyn, som etableringen af digital forvaltning bygger på, tilgodeses.

6.5.1. Hensyn der skal varetages i forbindelse med adgang til og betaling for data

I forbindelse med overvejelserne om udbredelse af digital forvaltning og udveksling af data, kan der identificeres en række hensyn, som må medtænkes, når betalingen for data skal vurderes. Det er således vigtigt at:

- Maksimere udbredelsen af selvbetjeningsløsninger. Det er en nødvendig forudsætning for, at effektiviseringsgevinster i sagsarbejdet i den offentlige sektor kan høstes.
- Maksimere genanvendelsen af data.
- Sikre incitamenter til at give adgang til data, herunder at give incitamenter til etablering af grænsefald, der muliggør udveksling af data via internetteknologi.
- Sikre incitamenter til en løbende udvikling af datasystemerne, så transaktionsomkostningerne over tid udviser en faldende tendens.
- Sikre at de data, der forudsættes at udveksles mere frit, er valide.
- Øge transparensen i prisfastsættelsen af data.
- Fremme leverandørkonkurrence, herunder konkurrence på markedet for forædlede data.

Endelig må det som et generelt hensyn anføres, at databetaling bør have et omfang, der sikrer, at offentlige myndigheder er omkostningsbevidste. Det skal således sikres, at der er sammenhæng mellem udtræk af data og den nytte, som den enkelte efterspørger har.

6.5.2. Overvejelser om betaling for data ud fra typen af data

Overvejelserne om, hvordan betaling for data hensigtsmæssigt kan se ud, når de forskellige hensyn skal varetages, må vurderes ud fra, hvilken type data der er tale om.

Datatyperne kan grundlæggende etableres med henvisning til følgende tre sondringer:

1. Vedrører dataforespørgslen adgang til egne data eller andre oplysninger, som offentlige registre indeholder?
2. Er der tale om data i rå form (som de umiddelbart er indsamlet) eller er de på efterspørgers foranledning forarbejdet?
3. Indsamles data som led i bevillings- og gebyrfinansierede opgaver eller virksomhed, hvor der forudsættes et betalingsbidrag til selve dataproduktionen (f.eks. indtægtsdækket virksomhed)?

Vedrørende den tredje sondring bør det bemærkes, at den afspejler, at lovgiverne i visse tilfælde har fastsat, at den offentlige dataproduktion (indsamling af data m.v.) skal finansieres ved den løbende betaling for datatræk. I de fleste tilfælde er det imidlertid bestemt, at selve dataproduktionen bevillings- eller gebyrfinansieres.

6.5.3. Adgang til egne data

Ved adgang til egne data forstås den situation, hvor borgere, organisationer eller virksomheder ønsker data og oplysninger om dem selv, som den offentlige sektor ligger inde med.

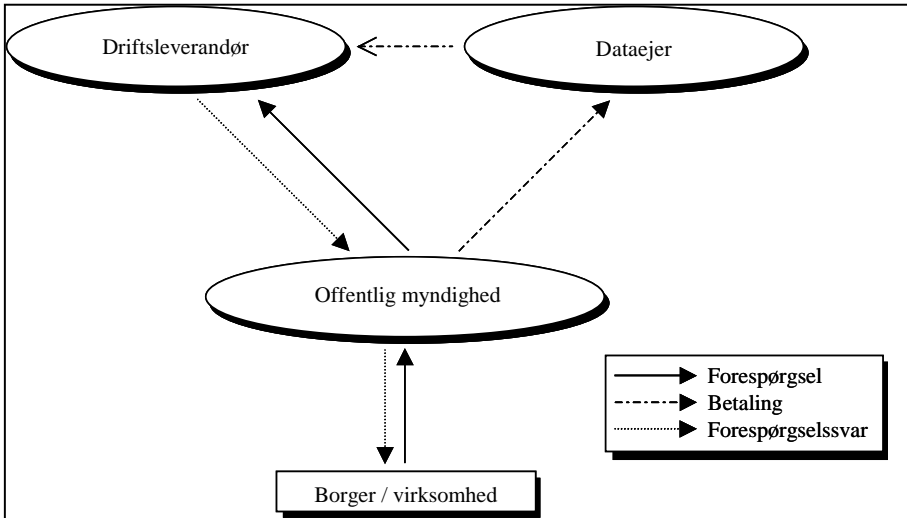
Ved en sådan forespørgsel vil det være i overensstemmelse med Forvaltningsloven og Persondataloven, at borgere og virksomheder har gratis adgang til denne type oplysninger.

Der er i udvalget derfor enighed om, at borgeres og virksomheders adgang til egne data bør være gratis.

Adgang til egne data i forbindelse med brug af digitale selvbetjeningsløsninger er imidlertid også interessant i relation til digital forvaltning. Når borgere og virksomheder vil betjene sig af selvbetjeningsløsninger, som myndigheder stiller til rådighed på Internettet, vil sådanne løsninger i større eller mindre omfang kunne forudfylde sig selv med borgerens eller virksomhedens oplysninger. Det sker for at betjene brugeren af løsningen bedre.

I forbindelse med datatransaktioner kan data og betalingsveje illustreres som i *figur 6.2* nedenfor. Eksemplet tager udgangspunkt i en enkelt transaktion mellem en bruger og en offentlig hjemmeside.

Figur 6.2. Data- og betalingsveje i forbindelse med forespørgsler



Brugerens forespørgsel kanaliseres fra den offentlige myndigheds hjemmeside videre til driftsleverandøren. Driftsleverandøren sender svaret på forespørgslen tilbage til brugeren igennem myndighedens hjemmeside. I forbindelse med transaktionen betaler dataejer for trækket hos driftsleverandøren. Disse omkostninger skal dataejer have dækket.

Ligesom egentlige forespørgsler fra borgere og virksomheder, har selvbetjeningsløsninger det træk, at de må forudsættes at være gratis for slutbrugeren at betjene sig af. Det skyldes, at hensigten med selvbetjeningsløsningerne er at maksimere anvendelsesgraden for derved at realisere flest mulige effektiviseringsgevinster i forvaltningen.

Selvbetjeningsløsningerne udgør imidlertid en selvstændig udfordring, idet et tilbud om alternative selvbetjeningsindgange til den offentlige sektor betyder, at borgere og virksomheder gennem deres valg af indgang reelt vælger, hvilken offentlig instans, der påføres omkostninger ved at stille data til rådighed i selvbetjeningsløsningen, herunder data fra andre offentlige myndigheder.

Der er i udvalget enighed om, at det er den myndighed, som har myndighedsansvaret for den konkrete løsning, der afholder omkostningen ved at stille data til rådighed i løsningen.

6.5.4. Adgang til andres data

Alle andre data end *egne data* betegnes *andres data*. Vedrørende disse data tages i det følgende udgangspunkt i forholdet mellem myndigheder, men overvejelserne gælder også, hvor det er borgere og virksomheder, der efterspørger andres data.

Udgangspunktet for udvalgets overvejelser har været det grundlæggende princip for betaling for statslige data i rapporten *Betaling for data i offentlige registre*, som i 1997 blev udarbejdet af en arbejdsgruppe under Finansministeriets formandskab.

Princippet indebærer, at der ved salg eller videreformidling af offentlige data, der er produceret som led i udførelsen af bevillings- og gebyrfinansierede opgaver, ved prisfastsættelsen alene tages hensyn til de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med formidlingen – dvs. distributionsomkostningerne i bred forstand.

Princippet medfører, at offentlige data, der indsamles som led i bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, er ”gratis på lager”, hvilket vil sige, at der allerede er betalt for selve dataproduktionen over bevillingen eller ved gebyrer på myndighedsopgaven. Princippet vedrører ikke offentlige registre, hvor lovgivningen forudsætter, at der ved selve betalingen for data også bidrages til at finansiere dataproduktionen, eller hvor lovgivningen forudsætter, at data videreformidles særligt billigt. Ligeledes er data, der på aftages foranledning kvalitetsforbedres, undtaget dette princip.

Det har i udvalget været drøftet, om offentlige myndigheder, der driver bevillings- eller gebyrfinansieret virksomhed, mangler incitamenter til at videregive data til andre myndigheder på forespørgsel. Det skyldes, at en betaling, der alene dækker omkostningerne ved distribution af data, ikke umiddelbart tilskynder dataejende myndigheder til at stille data til rådighed for andre.

Et sådant incitamentsproblem ville fremtræde særligt klart, når videreformidling af data tillige kræver, at den afgivende myndighed etablerer nye grænseflader for at imødekomme en dataforespørgsel.

Problemstillingen vedrører også det generelle forhold, at etableringen af digital forvaltning kan forudsætte, at visse myndigheder ”sår”, selvom de ikke selv kommer til at ”høste”.

Såfremt problemet er reelt, ville en betaling, der ligger over distributionsomkostningerne, mere direkte tilskynde offentlige myndigheder til at videreformidle data. En betaling, der ligger ud over distributionsomkostningerne, gør sig allerede gældende for registre, hvor data ikke formidles som led i bevillings- og gebyrfinansieret virksomhed – f.eks. CPR, hvor dataproduktionen er helt eller delvist indtægtsdækket.

Mod generelt at indføre en betaling, der ligger over distributionsomkostningerne, taler imidlertid, at en større betaling kan begrænse genanvendelsen af data og udbredelse af selvbetjeningsløsninger, ligesom højere priser på data fra produktionsregistre kan være et problem, hvis de tilskynder til udbredelsen af ikke-valide kopier af data.

CVRs problemer med at blive anvendt i det omfang, som med registrets oprettelse var hensigten, har været nævnt som eksempel på, at der opkræves en for stor betaling i forhold til den værdi, som registret har for andre offentlige myndigheder.

Endvidere kan det være et selvstændigt problem, hvis betaling for data kombineres med monopolstatus for dataejere. I *Betaling for data i offentlige registre* fremhæves det, at ved formidling af data mellem offentlige myndigheder, hvor data ikke befinder sig på et område med konkurrence, vil det generelt ikke være hensigtsmæssigt at have en prisfastsættelse over distributionsomkostningerne.

Begrundelsen er, at fastlægges prisen højere end distributionsomkostningerne, vil den offentlige databrunder bidrage til finansieringen af dataejers myndighedsudøvelse. Da dataejeren under alle omstændigheder skal udføre sin myndighedsudøvelse og køberen ikke vil have indflydelse herpå, vil dette ikke bidrage til omkostningsbevidsthed hos nogen af parterne.

I udvalget er der derfor enighed om, at betalingen for data bør følge det hovedprincip, at myndigheder der videreformidler egne data alene får dækket de direkte og indirekte omkostninger ved distributionen. Undtaget herfra er dog områder, hvor lovgivningen i dag hjemler brugerfinansiering over dette niveau. Undtaget er også data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftageres foranledning samt særlige data, til hvilke der ved billiggørelse knytter sig særlige samfundsøkonomiske gevinster.

Således er der i udvalget enighed om, at en myndighed, der giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, alene skal betales for de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med distributionen.

Dog bør enhver indsamling eller kvalitetsforbedring af data, der ligger udover det, som er nødvendigt for at tilgodese den afgivende myndigheds eget behov og eventuelle videregivelseskrav fastsat i lovgivning, brugerfinansieres fuldt ud. Den afgivende myndighed skal her opnå dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger forbundet med både dataproduktion og –formidling, hvilket skal bidrage til at modvirke eventuel konkurrenceforvriddning på markedet for forædlede data.

Det må – jf. *nedenstående boks 6.4* – i øvrigt anføres, at det allerede med de eksisterende betalingsregler for statslige registre gør sig gældende, at der ikke med nødvendighed foreligger *disincitamer* til at etablere nye grænseflader og videregive data.

Boks 6.4. Incitamer til videregivelse af data

Som anført finder udvalget, at data der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftageres foranledning, som udgangspunkt bør brugerfinansieres fuldt ud. Det er i overensstemmelse med principperne for statslige registre, jf. *Betaling for data i offentlige registre*. Ifølge denne rapport's andet princip kan kvalitetsforbedringer imidlertid også dække over en forbedret adgang til data i deres grundform. Det hedder således (s. 27f):

”Gøres grunddata således tilgængelige over eksempelvis det åbne net, vil omkostningerne forbundet hermed – eksempelvis omkostninger til at tilvejebringe den fornødne sikkerhed, brugergrænseflader m.v. – være at betragte som en kvalitetsforbedring. Umiddelbart vil finansieringen af omkostningerne således følge princip nr. 2 – dvs. at brugerne skal betale for denne ekstra service”.

Som undtagelse anføres dog tilfælde, hvor data skal offentliggøres, eller hvor oplysninger i øvrigt skal være tilgængelige for offentligheden i almindelighed, f.eks. dokumenter omfattet af offentlighedsloven.

Boks 6.4. (fortsat) Incitamentener til videregivelse af data

Det kan i forbindelse med ovenstående mulighed for dataejere til at overvælte omkostningerne ved en forbedret dataadgang til den, som efterspørger data, anføres, at incitamentsproblemet skifter adresse. Hvis den første efterspørger af data i et bestemt, nyt format således overvæltes hele omkostningen ved den nye adgang, kommer der nemt til at foreligge en situation, hvor alle, der ønsker sig den nye dataadgang, venter på, at andre påtager sig omkostningen.

Det må imidlertid medtænkes, at der ved offentligt datasalg generelt sigtes efter, at der opnås balance mellem omkostninger og salgsprovenu over en 3-4-årig periode. Dermed vil det være muligt for offentlige dataejere at fordele eventuelle etableringsomkostninger i forbindelse med skabelse af forbedret dataadgang på en bred, fremtidig kundekreds. Derfor vil der ikke med nødvendighed opstå en situation, hvor alle venter på at andre tager først skridt.

I *Betaling for data i offentlige registre* anføres, at betalingen for såkaldte nøgledata – som f.eks. omfatter personnummer, CVR-nummer, matrikelnummer og adresser – bør prissættes særligt lavt og dermed også undtages et princip om betaling for distributionsomkostningerne. Det gælder dog ikke, hvis særlig lav prisfastsættelse vil medføre en ekstra høj prisfastsættelse af øvrige data tilknyttet registret.

Begrundelsen for undtagelsen er, at nøgledata har en særlig karakter, idet de udgør entydige identifikatorer, der anvendes til at sammenkæde data og foretage udsøgninger i databaser. Ved hjælp af nøgler kan data om en registreringsgenstand sammenstilles, selvom data er placeret i forskellige registre.

Der er imidlertid forhold, der taler for, at nøgledata som udgangspunkt prisfastsættes ud fra distributionsomkostningerne.

Det skyldes for det første, at det kan være vanskeligt at fastlægge visse datas *anvendelse* som nøgler. Nøgledata anvendes ikke altid i deres egenkab af netop nøgle, hvilket f.eks. gør sig gældende for adresseoplysninger. Konsekvent anvendelse af princippet om særligt billige nøgler tilsiger i disse tilfælde, at der må prisdifferentieres mellem formål, hvor nøgledata anvendes som nøgle og andre formål. Det skal i den forbindelse bemærkes, at selvom personnummeret typisk henregnes til gruppen af nøgledata, har CPR-kontoret anført, at spørgsmålet om personnummerets anvendelse som nøgle ikke er relevant, dels fordi personnummeret oplyses af den borger, der vil eller skal betjenes, dels fordi personnummeret allerede er udbredt i forvaltningen.

Det andet forhold, som tilsiger en varsom fortolkning af princippet om særligt billige nøgler, er, at selve formålet med en lavere prisfastsættelse af nøgler er at sikre udbredelsen af kurante nøgler i størst muligt omfang. Af samme grund kan det ikke være et særskilt formål at holde nøglerne særligt billige, når en stor udbredelses- og anvendelsesgrad er opnået.

Der er i udvalget derfor enighed om, at *særlige data*, herunder f.eks. visse nøgledata, kan prissættes særligt lavt eller gøres gratis tilgængelige, såfremt betaling vurderes at udgøre en barriere for digital forvaltning og/eller, at der er knyttet særlige samfundsøkonomiske gevinster til billiggørelse.

For nøglernes vedkommende medfører dette, at de i tilfælde, hvor der ikke gør sig sådanne særlige forhold gældende, må prisfastsættes efter det almindelige princip for betaling for data.

6.5.5. Konklusioner vedrørende betaling for data

Der er i udvalget enighed om, at borgeres og virksomheders adgang til egne data bør være gratis.

I alle øvrige situationer er der i udvalget enighed om, at betalingen for data bør følge det hovedprincip, at myndigheder der videreformidler egne data alene får dækket de direkte og indirekte omkostninger ved distributionen. Undtaget herfra er dog områder, hvor lovgivningen i dag hjemler brugerfinansiering over dette niveau. Undtaget er også data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftageres foranledning samt særlige data, til hvilke der ved billiggørelse knytter sig særlige samfundsøkonomiske gevinster.

Ved formidling af offentlige data er der således enighed om betaling efter følgende principper:

- Når en myndighed giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, skal der alene betales for de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med distributionen.
- Enhver indsamling eller kvalitetsforbedring af data, der ligger udover det, som er nødvendigt for at tilgodese den afgivende myndigheds eget behov og eventuelle videregivelseskrav fastsat i lovgivning, bør brugerfinansieres fuldt ud. Den afgivende myndighed skal her opnå dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger forbundet med

både dataproduktion og formidling, hvilket skal bidrage til at modvirke eventuel konkurrenceforvridning på markedet for forædlede data.

- Særlige data kan prissættes særligt lavt eller gøres gratis tilgængelige, såfremt betaling vurderes at udgøre en barriere for digital forvaltning og/eller, at der er knyttet særlige samfundsøkonomiske gevinster til billiggørelse.

Der er i udvalget enighed om, at en betaling for data efter disse principper ikke udgør en barriere for digital forvaltning.

Udvalget opfordrer til, at eventuelle spørgsmål om frikøb eller billiggørelse af data ud over det, som følger af ovenstående principper, gøres til genstand for forhandling mellem stat, amter og kommuner.

Udvalget anbefaler, at der, for så vidt gælder registre, hvor omkostningerne ved at distribuere data er meget høje, arbejdes hen mod løsninger, der kan reducere disse omkostninger.

Udvalget anbefaler endvidere, at prissætningen af data gøres mere gennemskuelig for dataaftagerne, og at der for hvert enkelt register kan redegøres for, hvordan betalingen relaterer sig til distributionsomkostninger henholdsvis betaling for dataproduktion eller andet.

I tilfælde, hvor borgere og virksomheder kan vælge mellem alternative indgange til selvbetjeningsløsninger, kan der opstå et spørgsmål om, hvem der skal betale for de data, der anvendes i løsningen. Der er i udvalget enighed om, at det er den myndighed, som har myndighedsansvaret for den konkrete løsning, der afholder omkostningerne ved at stille data til rådighed i løsningen.

Kapitel 7

Sikkerhed og digital signatur

7.1. Indledning og sammenfatning

For at fremme udbredelsen af digital forvaltning er det vigtigt, at borgerne har tillid til, at den elektroniske sagshåndtering foregår med samme grad af fortrolighed og på samme juridiske betingelser, som ved traditionel papirbaseret sagsbehandling. Hertil kommer, at det både for borgere og for den enkelte offentlige myndighed er centralt, at der elektronisk kan indgås juridisk bindende dispositioner med samme virkning, som hvis aftalen var indgået ved f.eks. almindelig underskrift.

Dette kapitel beskriver derfor baggrunden for diskussionen om digital signatur, drøfter juridiske spørgsmål i forhold til lov om elektroniske signaturer og Persondataloven samt præsenterer en mulig strategi for udbredelse af digital signatur i forhold til digital forvaltning.

Det er samlet set vurderingen, at der er behov for, at den offentlige sektor anlægger en aktiv strategi i de kommende år for at sikre udbredelsen af digitale signaturer.

Ofte fremhæves det, at nu hvor loven om elektroniske signaturer er vedtaget er betingelserne skabt for, at digital forvaltning kan fremmes markant, hvis den offentlige sektor investerer i at udbrede én sikkerhedsløsning til alle borgere – f.eks. digitale signaturer på chipkort.

I udvalget er der enighed om, at det på sigt ville være ideelt, hvis alle borgere har en brugbar digital signatur, baseret på et såkaldt kvalificeret certifikat, som let kan anvendes i enhver kommunikation med den offentlige og private sektor, hvor et vist sikkerhedsniveau er påkrævet.

Der er imidlertid tre hovedgrunde til, at den offentlige sektor ikke i dag kan udbrede én sikkerhedsløsning baseret på chipkort.

For det første er den teknologiske udvikling inden for digitale signaturer fortsat inde i en meget dynamisk udvikling. Det indebærer, at de teknologier (f.eks. chipkort), som på nuværende tidspunkt kan understøtte de mest avancerede sikkerhedsløsninger baseret på såkaldt kvalificerede certifikater, ikke har en teknologisk modenhed og pris, som gør dem praktisk tilgængelige for de fleste borgere.

For det andet er det vigtigt for at sikre den fortsatte markedsdrevne udvikling på området for digitale signaturer, at den offentlige sektor ikke satser ensidigt på én bestemt sikkerhedsløsning baseret på ét bestemt produkt til alle borgere og virksomheder. Det vil kunne hæmme den fortsatte udvikling på markedet for digitale signaturer.

For det tredje vil borgernes efterspørgsel efter og anvendelse af sikkerhedsløsninger blive drevet af, om der eksisterer nyttige *indholdstjenester* – f.eks. elektronisk selvbetjening hos offentlige myndigheder – som gør det relevant overhovedet at beskæftige sig med sikkerhedsteknikker. Disse indholdstjenester er kun i begrænset omfang udbredt i dag.

Hvis borgerne skal anvende digitale signaturer bredt, må det således forudsættes, at disse er forholdsvist enkle at installere og benytte. Omvendt må f.eks. virksomheder umiddelbart forventes at være parate til at håndtere mere teknologisk komplicerede løsninger, og det kan derfor overvejes at afprøve løsninger på dette område først.

Samlet set indebærer ovenstående, at det på kort sigt kan gavne udviklingen af digital forvaltning at anvende mindre avancerede sikkerhedsløsninger – som f.eks. pinkoder – ved elektronisk selvbetjening i det offentlige. Sådanne løsninger vil således kunne medvirke til at skabe nyttige indholdstjenester på Internettet og vænne borgere og virksomheder til elektronisk selvbetjening.

De mindre avancerede løsninger har den fordel, at de er forholdsvis billige at udbrede samt enkle for borgere eller virksomheder at anvende. Hertil kommer, at de har et bredt anvendelsesområde inden for den offentlige sektors mulige selvbetjeningstjenester.

7.2. Behovet for sikker kommunikation med det offentlige

Borgere og virksomheder kan som nævnt med rette forvente, at kommunikation med offentlige myndigheder samt myndighedernes behandling

af data om borgere og virksomheder, foregår med en *tilfredsstillende grad af sikkerhed*. Denne forventning er berettiget uanset om kommunikationen foregår traditionelt f.eks. pr. telefon, brev eller med anvendelse af digitale teknologier.

Med tilfredsstillende sikkerhed sigtes til, at graden af sikkerhed skal afvejes i forhold til oplysningernes følsomhed – f.eks. om oplysningerne kan henføres til enkeltpersoner.

Udover behovet for fortrolighed vil det ofte i den elektroniske kommunikation mellem borgere/virksomheder og offentlige myndigheder være behov for en entydig tilkendegivelse af identitet mellem de kommunikerende parter – en elektronisk underskrift - med henblik på, at der kan indgås juridisk bindende dispositioner.

For eksempel vedgår ansøgere om SU-lån ved deres underskrift på lånebeviset en gældsforpligtelse, som efterfølgende vil kunne indbringes for domstolene. Dispositioner, som foretages med traditionelle underskrifter, gør således som hovedregel eventuelle krav om f.eks. tilbagebetaling uafviselige.

Boks 7.1. Hvad er en digital signatur?

En *digital signatur* referer til en konkret sikkerhedsmetode, der er baseret på teknikker kendt som *public key kryptering*.

En digital signatur anvender en krypteringsteknik med to sammenhørende krypteringsnøgler – en offentlig og en privat - der har den egenskab, at den ene nøgle kan kryptere information til uforståelige data, og den anden nøgle – og kun den – kan dekryptere de uforståelige data til den oprindelige information.

Sikkerheden ved digital signatur afhænger af flere forhold. For det første er det helt afgørende, at det udelukkende er indehaveren af en digital signatur, der har adgang til den private krypteringsnøgle.

For det andet skal modtageren, der ønsker at bekræfte en digital signatur, kunne få adgang til afsenderens tilhørende offentlige nøgle. Den offentlige nøgle opbevares i et såkaldt *certifikat*, som modtageren evt. kan hente via Internettet hos et *nøglecenter*. Et *kvalificeret certifikat* er et certifikat, der lever op til lovens krav til indhold og udstedelse, herunder krav om personligt fremmøde, hvis personen ikke på forhånd er kendt.

Praktisk anvendelse af en digital signatur forudsætter således en velfungerende infrastruktur med nøglecentre og certificeringstjenester – en såkaldt *Public Key Infrastruktur*.

I forbindelse med elektronisk selvbetjening vil det således ofte være nødvendigt, at borgeren elektronisk kan underskrive f.eks. ansøgninger på en måde, som i retlig forstand sidestiller den elektroniske underskrift med en almindelig underskrift.

I disse tilfælde er det ikke nødvendigvis tilstrækkeligt, at kommunikationen mellem borgeren og den offentlige myndighed er foregået med en tilstrækkelig grad af fortrolighed. Det vil således ofte være nødvendigt at have en eller anden form for sikkerhed for borgeren eller virksomhedens *identitet*.

Videre må der være en rimelig grad af sikkerhed for, at en elektronisk meddelelse ikke er ændret undervejs fra afsender til modtager.

Omvendt indebærer en kommunikationsløsning, som på grund af en entydig identifikation og sikkerhed for meddelelsens integritet sætter borgeren i stand til at foretage juridisk bindende dispositioner på Internettet, ikke nødvendigvis en særlig grad af fortrolighed i kommunikationen.

Samlet kan det siges, at en kommunikationsløsning som i den størst mulige udstrækning både tilgodeser hensynet til sikkerhed og til digital signatur vil være karakteriseret ved at tilgodesee følgende hensyn:

- *Autenticitet*: Det er muligt entydigt at fastlægge identiteten på de kommunikerende parter.
- *Integritet*: Data kan ikke være blevet ændret under overførslen.
- *Uafviselighed*: Transaktionen er forsynet med tidsstempel og identifikation som indebærer, at den ikke efterfølgende kan benægtes af parterne.
- *Fortrolighed*: Det er ikke muligt at 'aflytte' data under kommunikationen.

Såvel den offentlige sektor som borgere og virksomheder har altså en interesse i, at det bliver muligt at kommunikere med den offentlige sektor via digitale signaturer. Det vil sætte denne kommunikation i stand til at foregå fortroligt og på en måde, som gør begge parter i stand til at indgå juridisk bindende dispositioner via digital kommunikation.

Før sådanne sikkerhedsløsninger er tilstrækkeligt udbredt og anvendt i den danske befolkning er der imidlertid endnu et stykke vej. For at fastlægge en strategi for, hvordan udbredelsen af digitale signaturer kan fremmes, skal særligt tre områder belyses.

- De juridiske aspekter i forhold til spørgsmålet om sikker kommunikation med det offentlige (afsnit 7.3 nedenfor).
- Spørgsmålet om hvilke sikkerhedsløsninger, som udbydes i dag og karakteren af disse (afsnit 7.4 nedenfor).
- Overvejelser om hvordan udbredelsen af digitale signaturer kan fremmes - med udgangspunkt i de juridiske spørgsmål og de praktisk forefindende sikkerhedsløsninger (afsnit 7.5 nedenfor).

7.3. Juridiske aspekter

Spørgsmålet om sikker kommunikation med det offentlige rejser en række væsentlige spørgsmål i forhold til loven om elektroniske signaturer og Persondataloven.

7.3.1. Persondataloven

Lov om behandling af personoplysninger (L429 2000) trådte i kraft 1. juli 2000. Loven, som også kaldes *Persondataloven*, har til formål at gennemføre en ny generel databeskyttelsesretlig regulering på baggrund af et EF-direktiv fra 1995. De to tidligere registerlove (lov om offentlige myndigheders registre og lov om private registre) gælder nu ikke længere.

Persondataloven opstiller en række grundlæggende krav til hvornår, der må finde behandling af personoplysninger sted:

- Behandlingen skal ske i overensstemmelse med god databehandlings-skik. Det indebærer, at den dataansvarlige nøje skal overholde reglerne i loven såvel i ånd som bogstav og ikke må forsøge at omgå reglerne.
- Når der indsamles personoplysninger, skal det stå klart, hvilket formål oplysningerne skal bruges til, og formålet skal være sagligt.
- En senere behandling må ikke være uforenelig med det formål, som oplysningerne oprindeligt blev indsamlet til. Indsamlede oplysninger kan efterfølgende principielt godt anvendes til et *andet* end det oprindelige formål, blot den senere anvendelse ikke er uforenelig med det formål, som oplysningerne oprindeligt blev indsamlet til.

- Indsamlede oplysninger må ikke omfatte mere end nødvendigt, formålet taget i betragtning.
- Den dataansvarlige skal sikre sig, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger.
- Indsamlede oplysninger skal slettes eller anonymiseres, når det ikke længere er nødvendigt for den dataansvarlige, at data forefindes i personhenførbart form.

Når offentlige myndigheder via Internettet stiller selvbetjeningsløsninger til rådighed for borgere giver det ofte anledning til en række spørgsmål i forhold til ovenstående principper i Persondataloven.

For det første har det været rejst, hvordan *oplysningspligten* kan opfyldes i tilknytning til selvbetjeningsløsninger på Internettet. Den dataansvarlige har således som udgangspunkt pligt til på eget initiativ at give den registrerede en række oplysninger (blandt andet om den dataansvarliges identitet, formålet med behandlingen, m.v.), når der indsamles oplysninger om den pågældende eller disse oplysninger indsamles hos tredjemand.

Hertil må bemærkes, at oplysningspligten ofte vil kunne opfyldes i forbindelse med selve indsamlingen. Det kan rent praktisk gøres ved, at de pligtmæssige oplysninger gives *samtidigt* med den elektroniske indsamling af oplysninger via en hjemmeside på Internettet. Der vil i denne forbindelse også kunne gives meddelelse om, at oplysninger indhentes hos tredjepart.

For det andet spørgsmålet været rejst, hvad retstilstanden er i den situation, hvor en offentlig myndighed ønsker at *genanvende data* til et andet formål end det, som oplysningerne oprindeligt blev indsamlet til.

Det skal i den forbindelse fremhæves, at Persondatalovens bestemmelser på dette punkt *ikke* udelukker, at oplysninger anvendes til et andet formål end det formål, hvortil oplysningerne er indsamlet. Der er blot den forudsætning, at den senere behandling af oplysningerne ikke må være *uforenelig* med de oprindelige formål.

I den forbindelse vil det som hovedregel være *modtageren* af oplysningerne, som har oplysningspligten i forhold til den registrerede – og ikke den dataansvarlige, som *afgiver* oplysningerne.

Det er en forudsætning i Persondataloven, at databehandlingen sker på et forsvarligt sikkerhedsniveau. Den dataansvarlige skal således træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

Dette er udmøntet i bekendtgørelse 528 fra 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles af den offentlige forvaltning (sikkerhedsbekendtgørelsen). Det fremgår heraf, at der kun må overføres personoplysninger over eksterne kommunikationsforbindelser, hvis der træffes særlige foranstaltninger for at sikre, at uvedkommende ikke kan få adgang til oplysningerne.

Der skal altså i forbindelse med selvbetjeningsløsninger være den fornødne sikkerhed for, at personoplysninger ikke kommer uvedkommende i hænde, og at personoplysninger ikke forringes eller tilintetgøres.

I forbindelse med indsendelse af oplysninger vil dette kunne opfyldes ved, at der som minimum anvendes adgangskontrol med en pinkodeløsning kombineret med, at oplysningerne krypteres forsvarligt. Ved indsendelse af særligt *følsomme* oplysninger omfattet af Persondatalovens §§7-8 vil det afhænge af en konkret vurdering hos Datatilsynet, om det er nødvendigt at anvende mere avancerede løsninger, som f.eks. softwarebaseret digital signatur. Det drejer sig blandt andet om oplysninger vedrørende helbredsmaessige forhold.

Endelig gælder det generelt, at offentlige myndigheders behandling af personoplysninger skal *anmeldes* til Datatilsynet i overensstemmelse med Persondatalovens kapitel 12. En anmeldelsesblanket kan downloades fra Datatilsynets hjemmeside 'www.datatilsynet.dk'.

7.3.2. Lov om elektroniske signaturer

Loven om elektroniske signaturer, som trådte i kraft 1. oktober 2000, har til formål at øge tilliden til digitale signaturer og at fremme markedet for udbud af certificeringstjenester i Danmark. Det betyder, at hovedindholdet i loven er at fastsætte krav til nøglecentre, som ønsker at tilbyde adgang til elektroniske signaturer, certifikater m.v.

Herudover følger det specifikt af lovens §13, at hvor det i lovgivning er fastsat, at *elektroniske meddelelser skal være forsynet med signatur* skal dette krav anses for at være opfyldt, hvis meddelelsen er forsynet med en avanceret elektronisk signatur, der er genereret med et sikkert signatur genereringssystem og baseret på et kvalificeret certifikat, jf. ovenfor.

Der er ikke i dansk ret noget generelt *formkrav* i forbindelse med indgåelse af aftaler. Det betyder, at aftaleparter som altovervejende hovedregel selv bestemmer hvilke medier – papirbaserede, digitale, mundtlig kommunikation - de vil anvende til at etablere et bindende aftalegrundlag.

Det hører således til undtagelserne, at der i lovgivningen er krav om papirbaseret dokumentation f.eks. formuleret som et krav om skriftlighed eller underskrift.

Der er dog inden for den offentlige forvaltning i en række tilfælde lovmæssig hjemmel til at stille sådanne formkrav om f.eks. skriftlighed. Det er tidligere blevet skønnet, at der eksisterer nogle tusinde regler i love, bekendtgørelser og cirkulærer, som indeholder formkrav.

Lovgivningen om elektronisk signatur har således *ikke* sidestillet digital signatur med almindelig underskrift på en måde, så digital signatur vil kunne anvendes hver gang, der i f.eks. en lov er krav om en underskrift eller skriftlighed.

Der er altså ingen garanti for, at digital signatur – selv hvis nøglecentre osv. var udbredt – ville kunne anvendes på alle administrationsområder uden videre. Hvis der i lovgivningen er formkrav som udelukker digital kommunikation, jf. ovenfor, vil dette principielt kræve en ændring af den pågældende lov for at kunne anvende digital kommunikation.

Spørgsmålet om håndteringen af disse særlige formkrav i lovgivningen har været behandlet i det udvalg om retsvirkningerne af anvendelsen af digital signatur m.v., som Justitsministeriet nedsatte i november 1998. Udvalget afgav i januar 2001 en delbetænkning vedrørende problematikken om formkrav.²¹

²¹ Betænkning nr. 1440 om e-signatur og formkrav i lovgivningen (delbetænkning afgivet af Justitsministeriets udvalg om retsvirkningerne af digital signatur). Betænkningen kan downloades på www.justitsministeriet.dk

Udvalget anbefaler, at Regeringen tager initiativ til, at ressortministerierne foretager en systematisk gennemgang af lovgivningen med henblik på at finde og ændre de formkrav, som hindrer en hensigtsmæssig elektronisk kommunikation med det offentlige. Desuden har udvalget opstillet et ”katalog” for de overvejelser, som de enkelte ministerier efter udvalgets opfattelse bør foretage, når de gennemgår de enkelte områder.

Der findes imidlertid mange eksempler på administrationsområder, hvor der *ikke* i lovgivningen er indskrevet et eller flere formkrav til aftalen mellem f.eks. en borger og en offentlig myndighed. I disse tilfælde bliver usikkerheden ved at indgå ”digitale aftaler” derfor knyttet til bevishåndteringen.

Loven om elektroniske signaturer giver ikke en avanceret elektronisk signatur, jf. ovenfor, en særlig bevismæssig stilling i forhold til indgåede aftaler eller udelukker andre digitale kommunikationsformer som bevis. Det betyder i praksis, at andre sikkerhedsløsninger – f.eks. PIN-koder – vil kunne løfte bevisbyrden i det omfang, beviskravene er opfyldt i tilstrækkeligt omfang.

Tilstedeværelsen af en elektronisk indgået forpligtelse med f.eks. en PIN-kode vil nærliggende kunne tilvejebringes ved f.eks. dokumentation fra IT-systemets funktioner, logningsfaciliteter m.v. samt fra det konkrete sagsforløb.

Omvendt er det klart, at bevis fra en avanceret elektronisk signatur vil være særdeles stærkt – og alt andet lige stærkere end beviset fra en aftale indgået via en PIN-kodebaseret sikkerhedsløsning.

I forhold til elektronisk kommunikation knytter bevisproblematikken sig især til at kunne føre bevis på tre af de fire områder (autenticitet, integritet, uafviselighed) som er nævnt ovenfor. Det skal således i den konkrete sag f.eks. skulle kunne godtgøres, at en given meddelelse stammer fra den angivne afsender, at en given information er afgivet eller transmitteret på et bestemt tidspunkt, at meddelelsen ikke har kunnet blive manipuleret undervejs i transmissionen og/eller at meddelelsen vitterlig er blevet afsendt henholdsvis modtaget.

Det bemærkes, at PIN-kode løsninger ikke tilgodeser integritetshensynet, og kun ved opretholdelse af særlige lognings- og lagringsfunktioner er i stand til at fastholde elektroniske hændelsesforløb.

Det er udvalgets vurdering at:

- Der er ikke i dansk ret noget generelt formkrav i forbindelse med aftaleindgåelse. Dog kan der i lovgivningen vedrørende de enkelte administrationsområder være stillet specifikke formkrav vedrørende f.eks. skriftlighed.
- Lovgivningen har sikret, at der er etableret rammer for opbygningen af nøglecentre, udstedelse af kvalificerede certifikater osv.
- Mindre avancerede sikkerhedsløsninger – som f.eks. pinkoder eller softwarebaserede certifikater – vil kunne anvendes på kort sigt.
- Det skal sikres, at arbejdet med at ændre formkrav i lovgivningen skrider hurtigt frem.

7.4. Praktiske løsninger på sikkerhedsproblemet

Som nævnt i indledningen ville det være ideelt, hvis alle borgere var i besiddelse af en let anvendelig digital signatur baseret på et såkaldt kvalificeret certifikat.

Anvendelse af digitale signaturer forudsætter etableringen af en såkaldt åben *Public Key Infrastructure* (PKI). En åben PKI-infrastruktur er et system, hvor de forskellige produkter og IT-systemer hos borgere og virksomheder og myndigheder vil kunne udveksle digitale signaturer, hvis produkterne overholder nogle fælles spilleregler.

Anvendelsen af PKI-infrastrukturen kræver blandt andet, at brugernes PC-programmer og organisationers specifikke IT-systemer tilpasses PKI-infrastrukturen. Udbredelsen af digital signatur er altså mere end blot nogle krypteringsnøgler lagret på en PC.

Omkostninger til implementering af sikkerhedsløsninger i en organisation afhænger af en række forhold – blandt andet behovet for sikkerhedstjenester, hvilket krav der stilles til sikkerhedsniveau samt den teknologiske tilstand på de IT-systemer og PC'ere, der skal anvende tjenesterne. Generelt gælder, at omkostningerne til implementering af uafviselige underskrifter (f.eks. chipkort) vil være større end omkostninger til etablering af

adgangskontrol (f.eks. pinkoder), da omkostningerne stiger med øget sikkerhedsniveau.

Det er derfor centralt, at den enkelte offentlige organisation afvejer hensynet til øget sikkerhed i forhold til omkostningsniveauet for såvel borgere/virksomheder som for institutionen selv ved det øgede sikkerhedsniveau.

Markedet for digitale signaturer, herunder for certifikater og signaturgenereringssystemer, vurderes stadigt at være umodent, men udbydernes produkter kan lidt forenklet opdeles i tre sikkerhedsniveauer.

Niveau I (hardwarebaseret løsning) modsvares af et kvalificeret certifikat til digital signatur, og hvor signaturnøglen lagres i et sikkert signaturgenereringssystem.

Udstedelsen af et sådant kvalificeret certifikat kræver, at borgeren fysisk møder frem for at få udstedt certifikatet, hvis nøglecenteret ikke i forvejen har kendskab til ansøgeren. Det skyldes kravene til identitetskontrol.

Der pågår i EU et arbejde med at fastlægge standarder vedrørende kvalificerede certifikater og sikre signaturgenereringssystemer. Standardiseringsarbejdet forventes afsluttet i løbet af første halvår af 2001, men der vil formentlig gå mindst 6-12 måneder, før disse standarder er implementeret i udbydernes produkter.

Det er den generelle opfattelse i branchen, at Niveau I sikkerhedsniveauet kræver anvendes af en *hardwarebaseret* lagring af signaturnøglen – typisk på et chipkort eller et SIM-kort til en mobiltelefon.

Imidlertid er situationen den, at selv om standarderne for chipkort er nogenlunde fastlagt, er dette langt fra tilfældet med standarden for kortlæsere til PC. Der er i dag flere kortlæsere på markedet, men erfaringer fra blandt andet IT- og Forskningsministeriets pilotprojekter viser, at der er problemer med at installere disse i de forskellige PC-miljøer.

Udgifterne til Niveau I-løsningerne er samlet set i øjeblikket relativt høje.

Niveau II (softwarebaserede) er certifikater til digital signatur, der udstedes og administreres under et tilstrækkeligt højt sikkerhedsniveau, og hvor signaturnøglen lagres i software på PC'en eller på en diskette.

Flere forhold gør, at sådanne softwarebaserede løsninger vil have et betydeligt bredere anvendelsesområde for den offentlige sektor på kort sigt.

For det *første* vil certifikater på dette niveau lettere og billigere kunne distribueres og installeres i brugernes PC'er. Prisen vil således, afhængig af hvor mange certifikater der købes, være relativ lav.

For det *andet* overholder et softwarebaseret certifikat de samme basale tekniske standarder som et *kvalificeret certifikat*, og en åben PKI-infrastruktur vil derfor kunne håndtere begge typer af certifikater parallelt.

Softwarebaserede digitale signaturer vurderes således at have et bredt anvendelsesområde inden for de tjenester, som den offentlige sektor ville skulle stille til rådighed via Internettet.

Niveau III er andre certifikater eller pinkodeløsninger.

Pinkodeløsninger har vist sig at have et forholdsvis bredt anvendelsesområde inden for den offentlige sektors selvbetjeningssystemer – f.eks. på skatteområdet og i de studerendes adgang til i SU-systemet at søge om SU og se egne data online.

Det skyldes ikke mindst, at sådanne løsninger er forholdsvis enkle for den enkelte myndighed at håndtere teknisk samt billige og ligefremme for borgerne at anvende.

Imidlertid er pinkodeløsninger karakteriseret ved ikke at være baseret på en PKI-infrastruktur. Dermed har løsningerne ikke samme potentiale for at kunne fungere som grundlag for at indgå juridisk bindende dispositioner. Dermed kan pinkoder ikke på sigt udgøre grundlaget for den offentlige sektors elektroniske kommunikation med borgere og virksomheder, såfremt der udvikles nye og mere avancerede indholdstjenester.

På kort sigt kan pinkoder dog fortsat være et anvendeligt sikkerhedsinstrument, som kan anvendes til at fremme udbredelsen af elektronisk selvbetjening i den offentlige sektor.

I forbindelse med ovenstående skal det fremhæves at:

- Certifikatbaserede løsninger er baseret på internationale standarder, hvorfor disse løsninger vil være nemme at implementere med standardsoftware, hvorimod pinkoder ikke er standardiseret og kræver proprietære tilpasninger hos myndighederne.
- Certifikatbaserede løsninger har en langt bredere anvendelse, idet de kan benyttes til underskrift af e-mail og udveksling af krypteringsnøgler til hemmeligholdelse, hvilket ikke er muligt med pinkoder.
- Pinkoder skal suppleres med en række administrative og edb-mæssige procedurer, hvis der skal være den mindste form for ”uafviselighed”.

7.4.1. Særligt om standarder og interoperabilitet (på certifikatområdet)

Det er centralt, at den enkelte borger og virksomhed så vidt muligt kun skal anvende én sikkerhedsløsning ved kommunikation med den offentlige sektor.

Det betyder imidlertid ikke, at alle borgere og virksomheder skal anvende den *samme* sikkerhedsløsning, da dette vil skabe et unødigt monopol på området. Løsningen på dette er at sikre *interoperabilitet* mellem de enkelte sikkerhedsløsninger.

Imidlertid forholder det sig således, at det *ikke* i dag er muligt at sikre fuldstændig interoperabilitet.

Problemerne ligger især i samspillet mellem nøglecentrenes specifikke systemer og de forskellige tilpasningsprogrammer, der er nødvendige for at PC-programmer og IT-systemer kan håndtere certifikater og digital signatur. Hertil kommer, at der kan være såvel tekniske som mere forretningsmæssige interoperabilitetsproblemer imellem nøglecentrene.

Der er bevidsthed om problemet blandt leverandører af produktet, og der arbejdes på at skabe større interoperabilitet i fremtiden. De dominerende

leverandørers produkter vurderes i dag at være interoperable på de grundlæggende funktioner.

Ud over den tekniske interoperabilitet er det nødvendigt, at det offentlige fastlægger konkrete krav til sikkerhedsniveauet, indhold m.v. for de certifikater, som det *offentlige* vil acceptere. Desuden bør det via fælles aftaler med nøglecentrene og/eller andre centrale initiativer sikres, at der skabes interoperabilitet i det offentliges håndtering af forskellige certifikater fra forskellige leverandører.

I Danmark pågår det generelle standardiseringsarbejde på dette område i Forum for Digital Signatur under Dansk Standard, hvor branchen sammen med en række større private virksomheder fastlægger de nødvendige profiler på standarderne i takt med, at de vedtages af de internationale standardiseringsorganisationer.

Standardiseringsarbejdet søges i størst muligt omfang koordineret med de større private virksomheder, der har planer om at udstede digital signatur til egen kundekreds. Finanssektoren er i den forbindelse af særlig interesse, da bankerne inden for nogle år forventes at påbegynde udstedelse af chipkortbaserede betalingskort med en digital signatur.

Det skal endvidere fremhæves, at IT- og Forskningsministeriet, Amdtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i samarbejde med Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S har gennemført et rammeudbud om sikkerhedsløsninger.

Formålet med rammeaftalen er blandt andet at sikre, at offentlige myndigheder kan indkøbe standardiserede sikkerhedsløsninger baseret på digital signatur. Rammeaftalen omfatter certifikater både til niveau I (hardwarebaserede løsninger) og niveau II (softwarebaserede løsninger) samt tilhørende certificeringstjenester og produkter til etablering og drift af digital signatur i de offentlige myndigheder.

Produkterne i rammeaftalen overholder de samme tekniske standarder. Dette er en nødvendig, men *ikke en tilstrækkelig* betingelse for at opnå interoperabilitet mellem systemerne.

Rammeaftalerne etablerer gode betingelser for at sikre interoperabilitet, men som nævnt løser det ikke hele problemet.

Der er i udvalget enighed om at styrke generel rådgivning og vejledning til offentlige myndigheder i forhold til anvendelsen af digital signatur. Det er således centralt – også for at sikre interoperabiliteten i den offentlige sektors løsninger – at vejledningsindsatsen over for offentlige myndigheder vedrørende digital signatur styrkes.

7.5. Frem mod digital signatur

Det er målet, at alle borgere skal kunne anskaffe sig en billig og brugbar digital signatur, baseret på et såkaldt kvalificeret certifikat, som let kan anvendes i enhver kommunikation med den offentlige og private sektor, hvor et vist sikkerhedsniveau er påkrævet.

Udvalget er meget opmærksom på, at denne udbredelse *ikke* vil ske automatisk, og at der derfor er behov for at identificere en aktiv strategi, som kan drive udviklingen frem.

En sådan strategi kan hensigtsmæssigt bygges på fire grunddele:

1. Der etableres et fælles *tilbud* til offentlige institutioner om en softwarebaseret digital signatur.
2. For at fremme den fremtidige udbredelse af *hardwarebaserede* digitale signaturer skal det sikres, at den offentlige sektor vil kunne håndtere eventuelle chipkortbaserede løsninger fra finanssektoren eller andre udbydere.
3. Vejledningsindsatsen over for offentlige institutioner, som ønsker at etablere sikkerhedsløsninger styrkes.
4. Formkrav i lovgivningen, som hæmmer udbredelsen af digital forvaltning, søges justeret hurtigst muligt.

Det er udvalgets opfattelse, at ovennævnte strategi vil sikre tilfredsstillende sikkerhedsmæssige rammer omkring udbredelsen af digital forvaltning.

Nedenfor gennemgås disse elementer i strategien enkeltvis.

7.5.1. Fælles tilbud til alle offentlige institutioner

Blandt offentlige institutioner eksisterer der i øjeblikket betydelig usikkerhed om, hvilken sikkerhedsløsning og hvilket sikkerhedsniveau der

skal vælges, herunder hvorvidt de valgte løsninger vil kunne fungere sammen med andre løsninger i den offentlige sektor.

For at sikre udbredelsen af digital forvaltning er det derfor centralt, at den offentlige sektors indsats vedrørende digital signatur koordineres, og at der etableres en mulighed for, at alle offentlige institutioner *kan* tilslutte sig en fælles ordning baseret på softwarebaseret digital signatur.

Samtidigt med etableringen af dette fælles tilbud skal det sikres, at andre nuværende og kommende dominerende modeller på markedet – f.eks. betalingskort med chip fra finanssektoren eller en fælles pinkode – kan håndteres af den offentlige sektor.

Det beskrevne fælles tilbud kan *for eksempel* etableres ved, at en større offentlig institution med betydelig volumen i kontakten med borgere og virksomheder får i opdrag at efterspørge og drive en sådan sikkerhedsløsning og tilbyde interesserede offentlige institutioner, på nærmere bestemt vilkår, at tilslutte sig ordningen. Herudover skal det sikres, at det pågældende tilbud driver udviklingen frem mod udbredelsen af hardwarebaserede løsninger.

Udvalget anbefaler, at de nærmere organisatoriske og tekniske rammer omkring etableringen af et sådant fælles tilbud afklares hurtigst muligt.

Det er dog vigtigt at understrege, at en sådan fælles ordning vil være et *tilbud* til de enkelte offentlige institutioner, som således fortsat vil have mulighed for at anvende andre løsninger.

7.5.2. Fremme af hardwarebaserede løsninger

Som nævnt er det en afgørende præmis, at det på lang sigt er målsætningen, at hardwarebaserede kvalificerede certifikater er udbredt og anvendelige for store dele af den danske befolkning.

7.5.3. Styrkelse af vejledningsindsatsen

Vejledningen vedrørende offentlige institutioners valg af sikkerhedsløsninger bør styrkes væsentligt.

Denne vejledning kan f.eks. ske i regi af et videntcenter, som kan rådgive og vejlede offentlige myndigheder i forhold til anvendelsen af digital signatur.

7.5.4. Formkrav i lovgivningen

Det skal hurtigst muligt sikres, at arbejdet med at justere formkrav i lovgivningen skrider frem.

Justitsministeriets udvalg om retsvirkningerne af digital signatur har i sin delbetænkning anbefalet, at ministerierne tager skridt til systematisk at gennemgå ministerområdets lovgivning med henblik på at identificere eventuelle formkrav.

Det anbefales endvidere i Justitsministeriets betænkning, at der gennemføres en generel regel i Forvaltningsloven, hvorved de enkelte ministre bemyndiges til ved bekendtgørelse at ændre formkrav, der drejer sig om kommunikation *til* det offentlige, således at det bliver muligt at anvende digital kommunikation på dette område.

På andre retsområder, som f.eks. kommunikation *fra* det offentlige og mellem borgere og virksomheder indbyrdes, vil ændringer skulle gennemføres ved særskilte lovændringer, herunder i form af samlelovforslag.

Udvalget er enig i, at der bør foretages en systematisk gennemgang af de enkelte ministerområders lovgivning og anbefaler, at denne gennemgang tilrettelægges på en måde, så højt prioriterede områder for digital forvaltning gennemgås først.

Bilag 1

Udvalgets nedsættelse og kommissorium

I aftalerne mellem Regeringen og Amtsrådsforeningen henholdsvis Kommunernes Landsforening om amters og kommuners økonomi for 2001 blev det aftalt at nedsætte et fælles udvalg, som skal vurdere mulighederne for bedre og billigere borgerbetjening og effektivisering af arbejdsprocesser ved introduktion af digital forvaltning.

Udvalget fik følgende kommissorium for sit arbejde:

”Der er inden for rammerne af projekt Service & Velfærd påbegyndt en debat om velfærdssamfundets og den offentlige sektors udvikling, og der er taget en række initiativer til udvikling af brugerinformation, elektronisk selvbetjening, enklere indgange til det offentlige samt elektroniske fornyelsesnetværk.

Der er enighed om i regi af projekt Service & Velfærd at sætte øget fokus på bedre borgerbetjening ved brug af Internettet og IT.

Som et led i dette nedsættes der et fælles udvalg, som skal vurdere mulighederne for bedre og billigere borgerbetjening og effektivisering af arbejdsprocesser ved introduktion af digital forvaltning.

Udvalget har følgende opgaver:

At opstille principper for borgernes og virksomhedernes adgang til offentlige data.

At vurdere hvordan og på hvilke områder digital forvaltning kan udbredes og medvirke til at effektivisere arbejdsgange mv. i den offentlige sektor.

Digital forvaltning

At identificere barrierer for borgernes og virksomhedernes adgang til offentlig data og udbredelsen af digital forvaltning, samt stille forslag til at fjerne disse.

At opstille mål for borgernes og virksomhedernes adgang til offentlige data samt udbredelsen af digital forvaltning.

Vurdere incitamentsstrukturer i forbindelse med udbredelse af digital forvaltning

Finansministeriet varetager formandskabet og sekretariat for udvalget.

Udvalgets arbejde skal ses i forlængelse af – og koordineres med – arbejdet i Forskningsministeriets Koordinerende Informationsudvalg, som mere generelt behandler spørgsmål om fremme af digital forvaltning, herunder fjernelse af tekniske barrierer, etablering af standarder samt udbredelse af elektronisk signatur og elektroniske blanketter mv.

Finansministeriet vil sørge for den løbende koordinering med det Koordinerende Informationsudvalg.

Udvalget skal afrapportere til Service & Velfærd styregruppen senest 1. februar 2001.

Der vil under udvalget blive nedsat det nødvendige antal arbejdsgrupper.

Deltagere i udvalget: Finansministeriet (Formand), Indenrigsministeriet, Forskningsministeriet, Erhvervsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amdsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune.

Sekretariat (Finansministeriet).

Øvrige ministerier vil blive inddraget ad hoc”.

Bilag 2

Medlemmer af udvalget

Repræsentanterne for de deltagende institutioner har været:

- Afdelingschef Adam Wolf, Finansministeriet (formand).
- Direktør Hans Bertelsen, Kommunernes Landsforening.
- Kontorchef Jens Elmelund, Kommunernes Landsforening.
- Vicekontorchef Thomas Fjeldberg, Kommunernes Landsforening.
- Kontorchef Lars Hagerup, Amtsrådsforeningen.
- Vicedirektør Jimmy K. Pedersen, Københavns Kommune.
- Kontorchef Anna Sønder, Frederiksberg Kommune.
- Direktør Marianne Rønnebæk, IT- og Forskningsministeriet.
- Kontorchef Kim Brinckmann, IT- og Forskningsministeriet.
- Specialkonsulent Mikkel Hemmingsen, IT- og Forskningsministeriet (fra 1. december 2000).
- Kontorchef Carsten Ingerslev, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (indtil 1. februar 2001).
- Kontorchef Peter Pietras, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (fra 1. februar 2001).
- Afdelingschef Thorkil Juul, Indenrigsministeriet.
- Kontorchef Torben Jerlach, Indenrigsministeriet.
- Chefkonsulent Henrik Højgaard, Indenrigsministeriet.
- Kontorchef Hilmar Bojesen, Økonomiministeriet (fra 15. januar 2001).
- Kontorchef Mikala Kreiser, Finansministeriet (indtil 1. januar 2001).
- Fg. kontorchef Peter Kjærsgaard Pedersen, Finansministeriet (indtil 1. januar 2001 som chefkonsulent).

Udvalgets sekretariat har bestået af:

- Fuldmægtig Mikkel Hemmingsen, Finansministeriet (indtil 1. december 2000).
- Fuldmægtig Henrik Rosenberg Seiding, Finansministeriet
- Fuldmægtig Søren Wille Jensen, Finansministeriet.
- Fuldmægtig Flemming Christiansen, Finansministeriet (fra 15. november 2000).
- Fuldmægtig Kristian Thorn, Finansministeriet (fra 2. april 2001).

Bilag 3

Personer og institutioner som udvalget har været i kontakt med

På en høring om adgang til data d. 31. januar 2001 deltog følgende indledere:

- Assistant Director John Borrás, Central IT Unit, Cabinet Office, United Kingdom.
- Partner Herbert Jessen, Fischer & Lorenz.
- Partner Søren Lehn, PA Consulting.
- Partner Peter Lorentz Nielsen, Fischer & Lorenz.
- Underdirektør Torben Madsen, Kommunedata.
- Konsulent Mikkel Pødenphant, PA Consulting.
- Direktør Lennart Quist-Sørensen, Kommunedata.
- IT-chef Lasse Solgaard, Told & Skat.
- Account Manager Kasper Thykier, CSC Danmark.
- Direktør Henrik Waaben, Datatilsynet.

På en høring om organisatoriske udfordringer ved digital forvaltning d. 28. februar 2001 deltog følgende indledere:

- IKT-chef Per Bo Christensen, Dafolo.
- Kontorchef Søren Larsen, Ballerup Kommune.
- Direktør Lisbeth Lollike, Arbejdsdirektoratet.
- Vicedirektør Jimmy K. Pedersen, Københavns Kommune.
- Adm. direktør Peter Schou, Lån & Spar bank.

I udvalgets møder har som gæster deltaget:

- Seniorkonsulent Jakob Blicher-Hansen, KPMG Consulting.
- Salgschef Per Anker Hansen, Cap Gemini.
- Partner Jacob Holm, KPMG Consulting.

- Manager Jesper Høegh, KPMG Consulting.
- Projektchef May-Britt Højgaard, Fischer & Lorenz.
- Partner Herbert Jessen, Fischer & Lorenz.
- IT-chef Ib Alfred Larsen, Datatilsynet.
- Adm. direktør Lars Monrad-Gylling.
- Partner Peter Lorentz Nielsen, Fischer & Lorenz.
- Fuldmægtig Ulla Østergaard Pedersen, Datatilsynet.
- Partner Thomas Schousen, Fischer & Lorenz.
- Kontorchef Per Smed, By- og Boligministeriet.
- Seniorrådgiver Jacob Suppli, Fischer & Lorenz.
- Rådgiver Palle Sørensen, IT- og Forskningsministeriet.

I øvrigt har udvalget, eller udvalgets arbejdsgruppe om adgang til data, været i kontakt med følgende personer:

- Direktør Morten Elk, Adcore.
- Partner Phillip Wiig, Andersen Consulting (Accenture).
- Business Services Analyst Peder Hjersing, EDS.
- Afdelingschef Torben Britze og Projektleder Karsten Ydegaard, LEC.
- Sales Manager Ivan Jensen, Oracle.

Rapporten fra udvalget om digital forvaltning redegør for potentialerne ved digital forvaltning for borgere, virksomheder og den offentlige sektor og belyser barrierer for potentialernes indfrielse. Rapporten indeholder tillige en række anbefalinger, der retter sig mod løbende at forbedre grundlaget for digital forvaltning.