



2014-24

Overholdelse af forvaltningsretlige krav i forbindelse med udviklingen af SKATs IT-system, EFI

Da ombudsmanden i 2005 via et fremsat lovforslag blev bekendt med, at restanceinndrivelsen skulle samles hos en central inddrivelsesmyndighed, og at der skulle etableres et nyt fælles IT-system (EFI), bad ombudsmanden Skatteministeriet om en udtalelse om, hvordan ministeriet ville sikre, at det planlagte nye IT-system blev indrettet, så det opfyldte de forvaltningsretlige krav. Først næsten 9 år senere – og efter at det nye IT-system delvist var blevet sat i drift – modtog ombudsmanden en beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i IT-systemet.

Ombudsmanden anså det for utilfredsstillende, at en dækkende beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i det nye IT-system, først blev tilvejebragt efter, at systemet delvist var sat i drift.

Derudover anså ombudsmanden det for meget beklageligt, at Skatteministeriet måtte konstatere, at der ikke under udviklingen af det nye IT-system syntes at have været løbende dokumentation mv. af systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav.

Ombudsmanden kom med en række generelle betragtninger om forudsætningerne for en forsvarlig tilrettelæggelse af arbejdet med at udvikle nye IT-systemer til det offentlige, og tilkendegav, at en endelig stillingtagen til, om EFI tilstrækkeligt understøttede en korrekt anvendelse af de forvaltningsretlige regler, måtte ske i forbindelse med behandlingen af konkrete sager.

(J.nr. 12/00005)

29. august 2014

Forvaltningsret
115.9Skatter
72.2

I en redegørelse af 29. august 2014 udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens redegørelse

"Den 10. maj 2005 bad jeg – med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1 – Skatteministeriet om en udtalelse om, hvordan ministeriet ville sikre, at det planlagte nye restanceinddrivelsessystem blev indrettet, således at de forvaltningsretlige krav blev opfyldt. Baggrunden for min henvendelse til ministeriet var, at jeg ved flere lejligheder havde konstateret, at offentlige IT-systemer ikke levede op til de forvaltningsretlige krav.

Jeg har siden modtaget flere redegørelser fra både SKAT og Skatteministeriet om EFI, ligesom der undervejs har været holdt flere møder om sagen med SKAT og Skatteministeriet – senest den 23. juni 2014.

Jeg har nu gennemgået de udtalelser, som jeg har modtaget fra SKAT og Skatteministeriet, i lyset af de supplerende oplysninger om EFI, som jeg modtog på mødet med SKAT og Skatteministeriet den 23. juni 2014.

En endelig stillingtagen til, om EFI tilstrækkeligt understøtter en korrekt anvendelse af de forvaltningsretlige regler, kan ikke ske på det foreliggende grundlag, men kun i forbindelse med behandling af konkrete sager. Jeg må imidlertid forstå, at SKAT og Skatteministeriet står inde for, at behandlingen af sager i EFI – når systemet er implementeret fuldt ud – vil ske juridisk korrekt, og jeg har med de nu foreliggende oplysninger ikke umiddelbart grundlag for at bestride dette.

På den baggrund foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke videre i sagen.

Om sagsforløbet skal jeg i øvrigt bemærke følgende:

I sin udtalelse af 17. marts 2014 har Skatteministeriet beklaget sagens langvarige forløb. Denne beklagelse kan jeg helt tilslutte mig.

Efter min opfattelse er det således ikke tilfredsstillende, at en dækkende beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav vil blive overholdt i IT-systemet, først blev tilvejebragt efter, at systemet delvist var sat i drift. Det er et grundlæggende krav, at IT-systemer kan understøtte en korrekt anvendelse af relevant lovgivning, og dette kan i sagens natur klart bedst sikres ved en tilstrækkelig tidlig identifikation og systemindarbejdelse af de pågældende regelsæt.

I den forbindelse bemærker jeg, at jeg som nævnt ovenfor allerede i mit brev af 10. maj 2005 gjorde ministeriet opmærksom på problemstillingen om for-

valtningsretlige krav i forbindelse med udvikling af IT-systemer, og jeg belyste problemstillingen med konkrete eksempler på sager, som jeg havde behandlet. I et brev af 4. februar 2008 anførte ministeriet, at koncerngruppen for udvikling og digitalisering ville have skærpet opmærksomhed på EFI's designfase med henblik på en sikring af, at EFI blev indrettet således, at alle forvaltningsretlige krav kunne overholdes i restanceinddrivelsesarbejdet.

På den baggrund må jeg anse det for meget beklageligt, at ministeriet i sin udtalelse af 17. marts 2014 har måttet konstatere, at der ikke under udviklingen af EFI synes at have været løbende dokumentation mv. af EFI's overholdelse af de forvaltningsretlige krav.

På det mere generelle plan illustrerer forløbet omkring EFI efter min opfattelse, hvor kompleks en proces der kan være tale om, når der skal udvikles nye IT-systemer til det offentlige, og hvilke krav der må stilles til den måde, arbejdet tilrettelægges på.

En forsvarlig tilrettelæggelse forudsætter således efter min opfattelse bl.a., at man fra starten skaber sig et overblik over de sagstyper og processer, som det nye IT-system skal omfatte, at man gør sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og at man er meget omhyggelig med at tage stilling til, hvorledes det nye IT-system konkret skal udformes for at kunne overholde disse regler i de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få.

I den forbindelse vil det i reglen være helt nødvendigt, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af forløbet, f.eks. ved udarbejdelse af kravspecifikationen og design og ved gennemførelse af tests mv. Det er således myndighedernes eget ansvar, at de IT-systemer, som de køber, opfylder de forvaltningsretlige krav. Dette gælder uanset, om der er tale om standardløsninger eller løsninger, der er udviklet specielt til en bestemt opgave hos en eller flere myndigheder.

Jeg har noteret mig Skatteministeriets oplysning om, at ministeriet i efteråret 2014 vil gennemføre en analyse af SKAT's afdeling for IT Udvikling, herunder den projektmodel, der anvendes til at styre IT-projekter i SKAT. Jeg har også noteret mig, at projektmetoden vil blive tilpasset, så den i videre omfang vil sikre og dokumentere, at de forvaltningsretlige krav mv. er tænkt ind i det løbende arbejde med udviklingen af IT-systemer.

Skatteministeriet og SKAT får i forbindelse med sin analyse lejlighed til mere generelt at tage højde for bl.a. det, der er anført ovenfor, således at man undgår uhensigtsmæssige og utilfredsstillende forløb som det foreliggende.

Jeg beder derfor venligst om underretning om udfaldet af den nævnte analyse.

I forbindelse med sagen havde Skatteministeriet oplyst, at ministeriet i efteråret 2014 ville gennemføre en analyse af SKATs afdeling for IT-udvikling, herunder den projektmodel, der blev anvendt til at styre IT-projekter i SKAT. Jeg bad derfor om at modtage underretning om udfaldet af analysen af SKAT IT.

Den 29. juni 2015 oplyste Skatteministeriet, at det grundet kompleksiteten og behovet for at udarbejde en solid og konsolideret strategi havde været nødvendigt at forlænge arbejdet med analysen af SKAT IT. Ministeriet oplyste endvidere, at analysen forventedes at være afsluttet omkring september 2015.

Mens jeg afventede resultatet af analysen af SKAT IT, blev jeg via en række artikler i dagspressen bekendt med, at Kammeradvokaten var i gang med at analysere Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI), og at resultatet af analysen ville blive sendt til Skatteministeriet. På baggrund af presseomtalen rettede jeg den 8. september 2015 henvendelse til Skatteministeriet og bad om at modtage en kopi af Kammeradvokatens rapport, når den forelå (ombudsmandens sag nr. 15/03839).

Den 9. september 2015 modtog jeg en kopi af Kammeradvokatens rapport af 8. september 2015 og Kammeradvokatens notat af samme dato om SKATs anvendelse af EFI mv., og i et brev af 11. september 2015 bad jeg om at blive underrettet om, hvad Skatteministeriet foretog sig i anledning af Kammeradvokatens rapport og notat.

I et brev af 28. oktober 2015 redegjorde Skatteministeriet bl.a. for udviklingen i sagen om EFI og det hermed sammenhængende system DMI i forlængelse af Kammeradvokatens notat og rapport – herunder at det var blevet besluttet at standse al automatisk inddrivelse via EFI og DMI og at påbegynde en gradvis og kontrolleret nedlukning af systemerne.

Den 10. december 2015 modtog jeg – efter aftale med Skatteministeriet – et resumé af analysen af SKAT IT.

Herefter meddelte jeg den 22. december 2015 Skatteministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i forhold til EFI.

Sagsfremstilling – j.nr. 12/00005 (tidligere j.nr. 2005-1166-299)

Den 24. februar 2005 fremsatte skatteministeren forslag L 112 til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Af den skriftlige fremsættelse fremgik det, at lovforslaget var en del af den samlede lovgivningsmæssige gennemførelse af kommunalreformen, og at det udgjorde det første skridt i udmøntningen af regeringens samlede reform af inddrivelsesområdet, hvor den langsigtede strategi indebar, at der i 2007 ville være én restanceinddrivelsesmyndighed, ét fælles regelgrundlag og ét fælles inddrivelsessystem.

Det fremgik af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det var en forudsætning for en fuld udmøntning af målsætningerne for inddrivelsesområdet, at der skete en systemomlægning fra de daværende 10 IT-systemer til ét restancehåndteringssystem, som kunne samle al offentlig inddrivelse og understøtte og udbygge mulighederne for en maskinel sagsbehandling på de områder, hvor det kunne effektivisere inddrivelsen. Det blev anført, at det var planen, at systemet skulle i udbud i 2005, og at systemet forventedes at kunne være i drift i løbet af første halvår 2007.

Ombudsmanden havde på daværende tidspunkt behandlet flere sager om offentlige myndigheders udvikling og drift af IT-systemer, ligesom flere sager af denne karakter var under behandling hos ombudsmanden. Da sagerne efterlod det indtryk, at der ofte ikke var tilstrækkelig bevidsthed om, at der ikke kun skulle stilles systemtekniske og økonomisk-administrative krav, men også krav om, at systemerne gjorde det muligt for myndighederne at leve op til de forvaltningsretlige krav, besluttede ombudsmanden at rejse en sag over for Skatteministeriet på eget initiativ.

Den 10. maj 2005 skrev ombudsmanden derfor følgende til Skatteministeriet:

”Af bemærkningerne til L 112 som blev fremsat af skatteministeren den 24. februar 2005, fremgår flere steder at der i forbindelse med samlingen af restanceinddrivelsen hos en central inddrivelsesmyndighed skal etableres et nyt fælles restancesystem.

Af pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger om lovforslagets indhold fremgår bl.a. følgende:

’Administrationen af de forskellige restanceområder forudsættes indtil ibrugtagningen af et nyt fælles restancesystem i løbet af første halvår 2007 primært at blive understøttet af eksisterende systemer. Ud over at udvikle et nyt restanceinddrivelsessystem vil den mellemliggende periode blive anvendt til at få analyseret og vedtaget nye forenklede og harmoniserede inddrivelsesregler, der i øget omfang understøtter automatiske

inddrivelsesprocedurer, få tilpasset inddrivelsesstrategien og harmoniseret og klargjort de enkelte sagsområder til konvertering.'

Af pkt. 9.2. Administrative konsekvenser for staten fremgår videre bl.a. følgende:

'De planlagte effektiviseringer skal understøttes af et nyt restancesystem, som skal idriftsættes i første halvår 2007. I den mellemliggende periode vil der være behov for tilretninger i eksisterende systemer. Disse engangsudgifter på IT-området (inkl. nyt system) skønnes til i størrelsesordenen 50 mio. kr.

...

Det skønnes, at et nyt restancesystem vil kunne reducere de samlede årlige IT-driftsudgifter til i størrelsesordenen 20 mio. kr.'

Jeg har ved flere forskellige lejligheder konstateret at der i forbindelse med masseadministration som sker ved hjælp af IT-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav.

Den sag som er omtalt i FOB 1997, s. 198*, angik en kommunes manglende mulighed for at genudskrive en nøjagtig kopi af pensionsmeddelelser. En senere sag om forvaltningsmyndighedens bevaring af kopi (i papirform eller elektronisk) af de dokumenter de selv producerer, er omtalt i FOB 2003, s. 686*, og angår en kommunes manglende bevaring af kopi af afkrævningsbreve i inddrivelsessager.

Spørgsmålet om bevaring af kopi af dokumenter produceret af myndighederne var i øvrigt også aktuelt i forbindelse med mit egen drift-projekt angående 90 værnepligtssager fra 2 statsamter og Overpræsidiets (jf. FOB 2003, s. 735 ff., særligt s. 773 ff.*).

Jeg henleder også opmærksomheden på FOB 2001.290* som bl.a. angik spørgsmålet om bevaring af e-mail.

Det nævnte egen drift-projekt angående værnepligtssager viste i øvrigt at der var andre generelle tilsidesættelser af grundlæggende forvaltningsretlige krav, heraf nogle som havde forbindelse med det centrale IT-system (således vejledningspligten, notatpligten, pligten efter persondataloven til at underrette den registrerede, i visse tilfælde pligten til at oplyse sagen, begrundelsespligten og pligten til at give fyldestgørende klagevejledning).

Jeg har netop afsluttet en egen drift-undersøgelse angående politiets behandling af 75 sager om henstand med betaling af, afdragsvis betaling af eller eftergivelse af bøder. De undersøgte sager administreres i høj grad ved hjælp af et IT-system (politiets centrale bøde- og omkostningssystem). Jeg vedlægger et eksemplar af den endelige rapport angående undersøgelsen. Som det fremgår heraf, gav det anledning til væsentlige betænkeligheder at det ikke viste sig muligt at fremfinde de sager som jeg oprindeligt ønskede skulle indgå i undersøgelsen.

Undersøgelsen påviste tilsidesættelse af nogle grundlæggende forvaltningsretlige regler: Notatpligten, persondatalovens bestemmelser om underretning, forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse (i et relativt mindre antal tilfælde) og klagevejledning, reglerne om bevaring af dokumenter og autentiske brevkopier (af individuelle breve) samt kravet om underskrift af afgørelser mv.

Det materiale som fandtes i de undersøgte sager, gjorde det ikke muligt at dokumentere at andre grundlæggende forvaltningsretlige regler var overholdt: Reglerne om partsrepræsentation, partshøring, sagsoplysning og begrundelse (i hovedparten af tilfældene). Sidst, men ikke mindst, har det ikke været muligt at efterprøve om de forvaltningsretlige krav til hjemmel har været overholdt i de undersøgte sager.

Det fremgik ligeledes af undersøgelsen at myndighederne heller ikke selv har tilstrækkelig mulighed for – som led i deres praksisdannelse på området – at finde frem til relevante lignende sager, idet de administrative systemer er opbygget således at fremsøgning af sager og afgørelser normalt sker med udgangspunkt i hvem sagen angår.

Jeg må i øvrigt gå ud fra at bl.a. netop politiets centrale bøde- og omkostningssystem vil skulle indgå i eller erstattes af et nyt, centralt restan-
ceinddrivelsessystem.

Jeg kan videre nævne at jeg af egen drift over for Arbejdsskadestyrelsen i det i kopi vedlagte brev af 26. november 2004 (j.nr. 2004-3899-009) har rejst spørgsmålet om underskrift af breve som udskrives fra styrelsens IT-system, og at jeg i det i kopi vedlagte brev af 15. marts 2005 (j.nr. 2005-0590-009) af egen drift over for Ankestyrelsen har rejst spørgsmålet om dateringen af breve som udskrives fra Ankestyrelsens IT-system. De to sager er endnu ikke afsluttet.

Endelig kan jeg nævne at jeg i brev af 21. februar 2005 (j. nr. 2004-3341-730) – som jeg vedlægger i anonymiseret udgave – af egen drift har rejst spørgsmålet om hvorvidt det er muligt for Københavns Universitet (SU-kontoret) og Ankenævnet for Uddannelsesstøtten i deres respektive IT-

systemer at søge efter sager af en bestemt type eller sager angående en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Heller ikke denne sag er afsluttet.

I forbindelse med offentlige forvaltningsmyndigheders udvikling og drift af IT-systemer synes der ofte ikke at være tilstrækkelig bevidsthed om at der ikke kun skal stilles systemtekniske og økonomisk-administrative krav, men også krav om at systemerne gør det muligt for myndighederne at leve op til de forvaltningsretlige krav. Dette forhold skyldes meget muligt bl.a. at den relevante offentligretlige viden slet ikke eller kun i utilstrækkeligt omfang er til stede i forbindelse med kravspecifikation, udvikling og implementering af administrative IT-systemer.

På denne baggrund beder jeg efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Skatteministeriet om en udtalelse om hvordan ministeriet vil sikre, at det nye centrale restanceinddrivelsessystem bliver indrettet således at de forvaltningsretlige krav opfyldes.”

Skatteministeriet sendte et foreløbigt svar til ombudsmanden den 16. juni 2005. Skatteministeriet skrev følgende:

”De har ved brev af 10. maj 2005 bedt Skatteministeriet om en udtalelse om, hvordan ministeriet vil sikre, at det nye centrale restanceinddrivelsessystem, som efter planen skal tages i brug i løbet af første halvår 2007, bliver indrettet således, at de forvaltningsretlige krav opfyldes.

Deres brev var foranlediget af og modtaget under Folketingets behandling af L 112 – Forslag til opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Lovforslaget er siden vedtaget som lov nr. 429 af 6. juni 2005.

Skatteministeren orienterede Folketingets Skatteudvalg om Deres henvendelse ved skrivelse af 17. maj 2005, og besvarede den 25. maj 2005 Skatteudvalgets spørgsmål nr. 28 og 29 ad L 112, som var foranlediget af Deres henvendelse til ministeriet, kopier vedlagt. Til orientering vedlægges endvidere justitsministerens besvarelse af 27. maj 2005 af Folketingets Retsudvalgs spørgsmål nr. 144 (alm. del), der ligeledes er foranlediget af Deres henvendelse.

Skatteministeren har i den nævnte oversendelsesskrivelse og i besvarelsen af Skatteudvalgets spørgsmål, hvortil der henvises, givet en foreløbig redegørelse for, hvordan det ved tilrettelæggelsen af den forestående udvikling af det nye fælles restanceinddrivelsessystem vil blive sikret, at de forvaltningsretlige krav tilgodeses. Det fremgår bl.a. heraf, at udviklingen og implementeringen af det nye restanceinddrivelsessystem varetages af Told- og Skattestyrelsen, der har oplyst, at der er oprettet et pro-

jekt, som skal løfte opgaven vedr. kravspecifikation, test og implementering af systemet, og at projektet løbende vil kunne trække på specifik juridisk ekspertise fra styrelsens fagkontorer, såfremt behovet opstår. Herudover er der nedsat en styregruppe med deltagelse af bl.a. Skatteministeriets departement og Told- og Skattestyrelsen, der skal sikre samspillet mellem lovgivningen og udviklingen af systemet, samt fremdriften i projektet.

Det fremgår endvidere heraf, at systemudviklingsprojektet befinder sig i den indledende analysefase, hvorfor det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at give en mere detaljeret beskrivelse af det restancesystem, der er under udvikling. Told- og Skattestyrelsen har supplerende oplyst, at en færdig kravspecifikation først kan forventes ultimo 2005/primo 2006. Først i takt med at denne foreligger, kan der redegøres mere detaljeret for, hvorledes de forvaltningsretlige krav indarbejdes i og understøttes af systemløsningen.

Skatteministeriet vil derfor vende tilbage med en endelig besvarelse af Deres anmodning om en udtalelse, når systemudviklingsarbejdet er tilstrækkelig langt fremme.”

I et brev af 28. juni 2005 til Skatteministeriet kvitterede ombudsmanden for modtagelsen af ministeriets foreløbige svar og skrev, at han foreløbigt havde taget det anførte til efterretning og herefter afventede ministeriets endelige udtalelse i sagen.

Da ombudsmanden ikke hørte yderligere fra Skatteministeriet, sendte ombudsmanden en rykker til Skatteministeriet den 10. december 2007. Ombudsmanden skrev følgende til ministeriet:

”Den 10. maj 2005 bad jeg efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Skatteministeriet om en udtalelse om hvordan ministeriet vil sikre, at det nye centrale restanceinndrivelsessystem bliver indrettet således at de forvaltningsretlige krav opfyldes.

Ministeriet har i brev af 16. juni 2005 bl.a. oplyst følgende:

’... udviklingen og implementeringen af det nye restanceinndrivelsessystem varetages af Told- og Skattestyrelsen, der har oplyst, at der er oprettet et projekt, som skal løfte opgaven vedr. kravspecifikation, test og implementering af systemet, og at projektet løbende vil kunne trække på specifik juridisk ekspertise fra styrelsens fagkontorer, såfremt behovet opstår. Herudover er der nedsat en styregruppe med deltagelse af bl.a. Skatteministeriets departement og Told- og Skattestyrelsen, der skal sik-

re samspillet mellem lovgivningen og udviklingen af systemet, samt fremdriften i projektet.

... systemudviklingsprojektet befinder sig i den indledende analysefase, hvorfor det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at give en mere detaljeret beskrivelse af det restancesystem, der er under udvikling. Told- og Skattestyrelsen har supplerende oplyst, at en færdig kravspecifikation først kan forventes ultimo 2005/primus 2006. Først i takt med at denne foreligger, kan der redegøres mere detaljeret for, hvorledes de forvaltningsretlige krav indarbejdes i og understøttes af systemløsningen.

Skatteministeriet vil derfor vende tilbage med en endelig besvarelse af Deres anmodning om en udtalelse, når systemudviklingsarbejdet er tilstrækkelig langt fremme.'

I brev af 28. juni 2005 skrev jeg til ministeriet at jeg foreløbigt havde taget det anførte til efterretning og således afventede ministeriets endelige udtalelse i sagen.

Jeg har bemærket at bl.a. følgende fremgår af pkt. 5 i de almindelige bemærkninger til forslag nr. L 205/2005-06 til lov om ændring af opkrævningsloven, selskabsskatteoven og forskellige andre love (Opkrævning via Én Skattekonto) (fremsat af skatteministeren den 29. marts 2006):

'5. Administrative konsekvenser for det offentlige

Nedenfor beskrives udover administrative konsekvenser for nærværende forslag tillige de administrative konsekvenser for det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer og forskellige andre love (Ét fælles inddrivelsessystem), da både én skattekonto og ét fælles inddrivelsessystem skal anvende et nyt fælles debitorsystem (en fælles 'debitormotor').

Udviklingen af den fælles 'debitormotor' samt de to systemer til skattekontoen og inddrivelsessystemet udgør fase II af den igangværende samlede systemmodernisering (fremtidssikring) af Skatteministeriets driftssystemer.

Den samlede udgift til etablering af fase II skønnes at være ca. 313 mio. kr. heraf forventes udgifterne til én skattekonto – inkl. udviklingen af den fælles debitormotor – at udgøre ca. 155 mio. kr., mens udgifterne til ét fælles inddrivelsessystem således udgør knap 158 mio. kr.

...

Forinden udviklingen af systemerne kan igangsættes, herunder sendes i udbud, skal dette forelægges Folketingets Finansudvalg, men det forventes, at afholdelsen af udgifterne vil blive påbegyndt i 2006. Den samlede udviklingsperiode forventes at strække sig over 4 år således at såvel skattekontoen som inddrivelsessystemet vil være ibrugtaget senest i 2009.

...'

L 205/2005-06 blev vedtaget og stadfæstet som lov nr. 513 af 7. juni 2006 om ændring af opkrævningsloven, selskabsskatteloven og forskellige andre love (Opkrævning via Én Skattekonto). Loven indeholder i § 18, stk. 1, følgende bestemmelse:

'Stk. 1. Skatteministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden, ...'

Af de særlige bemærkninger i L 205/2005-06 til ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 18, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

'Det foreslås i stk. 1, at skatteministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Det er hensigten, at skattekontoen skal have virkning fra den 1. januar 2008. Det er dog en forudsætning herfor, at den (it)systemmodernisering, der danner grundlag for driften af skattekontoen – og inddrivelsessystemet – er afsluttet, og at systemet er klar til anvendelse på dette tidspunkt.

Udviklingen og færdiggørelsen af større nye it-systemer, som der er tale om i denne sammenhæng, er generelt behæftet med en lang række usikkerhedsfaktorer. Der kan således ikke udstedes nogen garanti for, at det system, der skal drive skattekontoen med sikkerhed er klar til drift den 1. januar 2008. På baggrund af denne usikkerhed er det valgt, at skatteministeren fastsætter det nærmere tidspunkt for lovens ikrafttræden.'

Jeg har ikke hørt noget i sagen fra Skatteministeriet siden ministeriets brev af 16. juni 2005, og jeg beder derfor nu ministeriet oplyse hvornår jeg kan forvente at modtage ministeriets endelige udtalelse i sagen."

Den 18. december 2007 orienterede Skatteministeriet ombudsmanden om, at ministeriet samme dag havde bedt SKAT om at oplyse, om udviklingsprojektet var så langt fremme, at SKAT kunne redegøre for, hvorledes de forvaltningsretlige krav blev indarbejdet og understøttet af systemløsningen. Derudover

oplyste ministeriet, at ministeriet forventede at kunne sende ombudsmanden et svar i begyndelsen af februar 2008.

Den 4. februar 2008 sendte Skatteministeriet ombudsmanden en kopi af en redegørelse af 30. januar 2008 fra SKAT. I redegørelsen skrev SKAT følgende:

”Folketingets ombudsmand har ved henvendelse af hhv. den 10. maj 2005 og den 10. december 2007, via Skatteministeriet, bedt om en beskrivelse af Ét fælles Inddrivelsessystem (EFI) med særligt fokus på, hvorledes de forvaltningsretlige krav opfyldes.

Indledningsvist skal det nævnes, at en detaljeret beskrivelse af, hvorledes hvert enkelt forvaltningsretlige krav realiseres teknisk ikke er mulig, da den endelige implementering først finder sted i designfasen sammen med leverandøren. Designet af løsningen og dermed realisering af de inddrivelses- og forvaltningsretlige krav sker i et samarbejde mellem SKAT og leverandøren.

Formålet med denne redegørelse er derfor, på et forholdsvis overordnet niveau, at beskrive de grundlæggende strukturer, som EFI-løsningen er opbygget efter, med relevante referencer til forvaltningsretlige spørgsmål. Notatet består af to hovedområder, et som beskriver EFI's forhistorie, og et som beskriver EFI-løsningen.

Som supplement til beskrivelsen tilbydes ombudsmandsinstitutionen en præsentation af EFI-løsningen med fokus på, hvorledes offentligretlige regler håndteres.

Notatet har følgende indhold:

1. Projekt EFI
2. Generelle betragtninger
3. Formålet med EFI
4. Modtagelse af fordring
5. Scoring/Automatisk visitering
6. Udførelse af indsats/sagsstyringsløsning
7. Ressourcestyring
8. Overvågning
9. Opsamling

1. Projekt EFI

Med henblik på at udarbejde kravspecifikationen, gennemføre udbudsforretning, bistå leverandøren i udviklingen og implementeringen, etablere-

de SKAT et projekt primo 2005. Projektet er et led i SKAT's samlede systemmodernisering og indgår i Fase 2.

1.1 Bemanding

EFI-projektet har igennem det meste af sin levetid været bemandet med 10 personer, heraf 5 projektdeltagere med inddrivelsesmæssig faglig baggrund. De øvrige projektdeltagere besidder IT og procesfaglige kompetencer såvel fra stat og kommuner, som fra det private erhvervsliv.

1.2 Historik

EFI afsluttede analyse- og kravspecifikationsfasen i marts måned 2007, hvorefter materialet blev sendt i udbud. Baggrunden for den forlængede specifikationsfase er bl.a. de lovgivningstiltag som blev gennemført på inddrivelsesområdet, samt de forsinkelser på øvrige dele af SKAT's systemmodernisering som er nævnt nedenfor. SKAT modtog i maj 2007 tilbud fra tre potentielle leverandører.

I sommeren 2007, inden valg af leverandør var gennemført, opstod der forsinkelser i de faser af Systemmoderniseringen, som ligger forud for EFI. Disse er:

- *Systemmoderniseringens Fase 1*, som er udvikling af en integrationsplatform, et portalrammeverk og ny Tastselv løsning for erhvervslivet og
- *Fase 2.1*, som udvikler Digitalt Motor Register (DMR) og En Skattekonto for virksomheder (EKKO).
- (*EFI er fase 2.2*)

SKAT valgte på baggrund af forsinkelserne at udsætte færdiggørelsen af udbuddet.

SKAT har den 11. januar 2008 genåbnet udbuddet vedr. EFI, for så vidt angår en ny tidsplan. Genåbningen gennemføres i løbet af januar måned 2008 med henblik på en kontraktunderskrivelse ved udgangen af marts 2008.

1.3 Idriftsættelse

Da genåbningen af udbuddet vedrører tidsplaner og dermed tidspunktet for idriftsættelse, er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget mere præcist herom. SKAT formoder at idriftsættelse finder sted i 1. halvår 2010 for så vidt angår første version af løsningen.

1.4 Samarbejdsrelationer

For at sikre en løsning af højst muligt niveau for så vidt angår inddrivelsesmæssig faglighed, forvaltningsretlige krav, IT-arkitektur etc. arbejder

projektet sammen med en række andre afdelinger, kontorer og projekter i og uden for SKAT.

I 2005 blev der nedsat en styregruppe med deltagelse af bl.a. Skatteministeriets departement og Told- og Skattestyrelsen, der skulle sikre spillet mellem lovgivningen og udviklingen af systemet. Styregruppen eksisterer ikke mere, men sikringen af sammenhæng mellem lovgivning og systemudvikling sker nu i et samarbejde mellem bl.a. Skatteministeriets departement, Inddrivelsesafdelingen og projektet.

Som eksempler på samarbejdsparter ud over Skatteministeriets departement og Inddrivelsesafdelingen kan nævnes:

- Kontor for Strategi, Arkitektur og Sikkerhed (SAS-kontoret),
- projekterne i systemmoderniseringens fase 1 og 2.1.,
- Indsatsafdelingen i SKAT,
- Betalingskontoret i SKAT
- Økonomistyreelse vedr. NemKonto,
- Domstolsstyrelsen vedr. eTinglysning,
- Datatilsynet

Inddrivelsesafdelingen har det faglige ansvar for inddrivelsesområdet i SKAT, og deres rolle i forhold til løsningen er at sikre, at løsningen lever op til reglerne på fagområdet – herunder også de forvaltningsretlige.

Ind til videre har samarbejdet med inddrivelsesafdelingen forløbet på to måder. I det daglige gennem løbende kontakt, hvor detaljerede spørgsmål afklares. Desuden har inddrivelsesafdelingen gennemført et stort review af kravspecifikationen med vægt på den faglige del af løsningen. Reviewet gav sig udslag i mere end 1000 spørgsmål til løsningen, som alle er behandlet af projektet efterfølgende.

SAS-kontoret er ansvarligt for sikkerhed, strategi og IT-arkitekturen i SKAT. Projektet har tilknyttet en person fra kontoret. Kontoret har reviewet kravspecifikationen.

Fase 1 og 2.1. i systemmoderniseringen i SKAT er hver især ansvarlige for deres systemløsninger hvilket vil sige:

- *Systemmoderniseringens Fase 1* – udvikling af en integrationsplatform, et portalrammeverk og ny Tastselv løsning for erhvervslivet og
- *Fase 2.1* – udvikling af Digitalt Motor Register (DMR) og En Skattekonto for virksomheder herunder den debitoromotor som EFI skal anvende (EKKO).

Indsatsafdelingen i SKAT er ansvarlig for SKAT's kontrolopgaver, herunder risikovurderinger af virksomhederne. I relation til EFI foregår samarbejdet i det væsentligste på området for visitering.

Betalingskontoret er ansvarligt for SKAT's regnskabsaflæggelse. Kontoret er således ansvarligt for at SKAT lever op til bogførings- og regnskabsregler, hvilket bl.a. sker via forretningsgangsbeskrivelser, interne vejledning etc. Kontoret indgår løbende med ressourcer i designet af debitormotoren i EKKO, således kravene på regnskabsområdet overholdes.

Skatteministeriets departement er bl.a. ansvarligt for udarbejdelsen af ny lovgivning inden for skatteministeriets ressortområde. Skatteministeriet har siden fusionen på inddrivelsesområdet gennemført yderligere to specifikke lovgivningstiltag på inddrivelsesområdet. Repræsentanter fra EFI har deltaget i forløbet.

Økonomistyrelsen ejer NemKonto og er ansvarlig for denne løsnings håndtering af gældende regelsæt. Økonomistyrelsen deltager med flere ressourcer i udarbejdelsen af den løsning, der i fremtiden skal håndtere modregning i det offentlige.

Domstolsstyrelsen udvikler på nuværende tidspunkt eTL (elektronisk tinglysning), hvilket bl.a. skal modtage og håndtere tinglysning af udlæg fra inddrivelsesområdet.

Datatilsynet er ansvarligt for persondataloven og kontrol af, at denne overholdes i den offentlige forvaltning. Datatilsynet har indtil videre været involveret i forhold til dataanvendelse i en automatiseret visitering. Der ud over vil datatilsynet, deres vejledninger samt krav til høring og anmeldelse blive håndteret i forløbet.

2. Generelle betragtninger

I anvendelsen af IT i den offentlige administration, må man gøre sig en række overvejelser om, hvad IT kan bidrage med, og hvor i de administrative processer IT skal indgå som værktøj.

2.1 Analyse og kravspecifikation

Projektet, som har udarbejdet kravspecifikationen af EFI, har som nævnt været igennem en lang analysefase, således der i sidste ende blev stillet de rigtige krav til IT-løsningen. Analysen er gennemført med udgangspunkt i de forretningsprocesser som skal håndteres af inddrivelsen, og med en særlig fokus på den lovgivning, som regulerer området.

Analysen har medført, at EFI vil indeholde alle de funktioner, som kræves for at gennemføre korrekte fuldautomatiske processer. Samtidigt er

der specificeret en løsning der understøtter sagsbehandleren i dennes arbejde herunder håndteringen af forvaltningsretlige regler. Mere specifikt er der herunder anført eksempler på de forvaltningsretlige emner projektet har arbejdet med:

- Partshøringsregler,
- Regler for indhold i afgørelser, herunder klagevejledning, begrundelse mv.
- Krav om journalisering,
- Proportionalitet og eskalering i sagsbehandlingen,
- Håndtering af henvendelser der skal viderefremmes til andre offentlige myndigheder,
- Udveksling af data,
- Oplysning af sagen,
- Notatpligt
- Overholdelse af tidsfrister,
- Habilitet
- Vejledningsforpligtigheden
- Aktindsigt herunder udsættelse af sagsforløb
- Partsrepræsentation
- Underretning af den registrerede
- Journalisering, aktering og arkivering
- Aktindsigt
- Datasikkerhed

Det har været centralt for projektet at løsningen bidrager til at minimere fejl og uensartet sagsbehandling. For at afhjælpe evt. fejl i sagsbehandlingen og for at sikre de automatiske procesforløb, er der i løsningen indarbejdet håndtering af helt entydige og objektive regelsæt. Som eksempel kan nævnes, at det ikke er muligt at foretage lønindeholdelse for fordringer, som ikke har hjemmel til lønindeholdelse. Et andet eksempel er sikring af, at tidsfrister i procesforløbene overholdes jf. f.eks. persondatalovens regler vedr. indberetning til kreditoplysningsbureau.

2.2 Forberedelse af medarbejderen

En anden vigtig faktor er, at der som led i kontraktindgåelse med leverandøren, samt i samarbejdet med inddrivelsesafdelingen aftales, hvorledes medarbejderne uddannes til at anvende løsningen korrekt.

IT-leverandøren vil primært undervise i de funktioner, som leveres med løsningen. Undervisningen vil blive suppleret af vejledningsmateriale.

Inddrivelsesafdelingen vil udarbejde de nødvendige arbejdsgangsbeskrivelser og andre interne retningslinjer, som altid skal supplere IT-løsninger. Udarbejdelsen af forretningsgangsbeskrivelserne skal i øvrigt

koordineres med leverandørens undervisning, således undervisningen har et relevant indhold.

Ligeledes er det aftalt med inddrivelsesafdelingen, at de er ansvarlige for udarbejdelsen af de standardtekster, som skal bruges i løsningen. Endeligt vil inddrivelsesafdelingen løbende allokere ressourcer til test, brugervenlighedsundersøgelser, detailanalyser etc. Alt sammen med henblik på at skabe en så stor indsigt og forståelse for den nye IT-løsning som muligt frem mod idriftsættelsen.

2.3 Visning og registrering af information/sagsoplysninger

For EFI-projektet har det været vigtigt at udarbejde en løsning og forbedre sagsbehandlerens adgang til informationer. Løsningen skal, ved at give en optimal adgang til information, understøtte en fyldestgørende sagsbehandling ved at skabe et fornuftigt overblik for sagsbehandleren. Samtidigt er målet, at sagsbehandleren korrekt og effektivt kan håndtere kundehenvendelser ved at have et velstruktureret kundeoverblik til rådighed.

Registrering af oplysninger er et andet centralt område der understøttes af EFI. Kun via en struktureret registrering af sagsoplysningerne kan en række forvaltningsretlige krav sikres.

I EFI vil der være faciliteter til at registrere samtlige informationer, sagsskridt, og hændelser, som opstår i løbet af en inddrivelsessags livscyklus. Registreringen vil samtidigt ske på flere niveauer.

Løsningen vil indeholde en basislog, der gør det muligt at genskabe alle handlinger i løsningen. Loggen vil indeholde oplysninger om sagsbehandler, anvendte funktioner og datatransaktioner. Loggen vil ikke være tilgængelig for alle, da der er tale om voldsomt store datamængder, som ikke er meningsfulde for ikke IT-kyndige. Der imod vil der efter behov kunne udarbejdes rapporter, som viser konkrete forløb.

Ud over den grundlæggende logning, vil løsningen som led i produktionen foretage en registrering af alle de hændelser, som forløber i automatiserede forløb på et højere og mere sagsbehandlingsrelevant niveau. Som eksempel kan nævnes:

- Registrering af automatisk udsendte breve og deres indhold
- Registrering af beregningsdata f.eks. lønindtægt til brug for lønindholdelse
- Registrering af sagsbehandleren
- Visiteringsdata

- Alle data som indgår i de forskellige indsatser (f.eks. betalingsordninger, udlæg, og henstand).

Endeligt vil der som nævnt være mulighed for, at sagsbehandleren kan foretage en struktureret registrering af de informationer, som opstår som led i dennes ageren. Som eksempler kan nævnes:

- Registrering af henvendelser pr. telefon, brev, og mail.
- Registrering af hvem vedkommende part bag henvendelsen er og i hvilken egenskab vedkommende agerede (befuldmægtigede, værge, revisor, og advokat.),
- Registrering af fuldmagter og deres omfang.
- Noteringsmulighed samt mulighed for struktureret at knytte et notat til indsatser (f. eks ved en betalingsaftale, en udlægsforretning, og en bevilling af henstand.)
- Registreringsmulighed vedr. de enkelte inddrivelsestiltag såsom betalingsaftaler, udlæg, modregning, konkurs, indberetning til kreditoplysningsbureau etc.

Ved at sikre en sådan struktureret registrering og tilgang til den information som er i IT-løsningen, opnås sikkerhed for, at forvaltningsretlige krav bliver understøttet. Som eksempler kan nævnes:

- Veloplyste sagsforløb – med en tilstrækkelig sagsdokumentation
- Mulighed for genskabelse af sagsforløb på et meget detaljeret grundlag
- Et struktureret overblik over kundens forhold, og dermed en effektiv og korrekt sagsbehandling
- Tværgående fremfindning af sager og identifikation af praksis
- Øget ensartethed

I EFI genanvendes SKATs ESDH-løsning til journalisering etc. af en række af de informationer, som registreres. ESDH-løsningen er indrettet således, at den lever op til arkiveringsreglerne og har opnået Datatilsynets godkendelse. ESDH-løsningen håndterer som nævnt kun dele af informationsregistreringen. Der er derfor stillet krav til leverandøren om, at den øvrige del af løsningen skal leve op til gældende lovgivning. Som eksempler kan nævnes persondataloven og arkivlovens regler, som blandt andet stiller krav til beskyttelse og sikring af data.

EFI-løsningen

De efterfølgende afsnit vil gennemgå de 5 trin af den hovedproces, som EFI er bygget op omkring. Her igennem er det hensigten, at give læseren et overordnet billede af hvilken løsning der er tale om. Undervejs vil der for hvert trin være anført en række eksempler på det enkelte trins sam-

menhæng til forvaltningsretten, således det står læseren klart, at der i specifikationen af EFI er tænkt over forvaltningsretten.

3. Formålet med EFI

IT-løsningen Ét Fælles Inddrivelsessystem er, som navnet lyder, den IT-løsning, som skal erstatte SKAT's eksisterende inddrivelsessystemer. Løsningen lever foruden de generelle lovkrav op til de retningslinjer som projektet er givet i en række forskellige kilder.

Særligt vigtigt har det været at leve op til de betragtninger, som fremgår af bemærkningerne til Lov nr. 429 af 6. juni 2005 med efterfølgende ændringer.

Andre væsentlige kilder er listet herunder og omfatter såvel politiske og lovgivningsmæssige kilder som tværministerielle og interne SKAT-analyser:

- Rigsrevisionsrapport fra 2003 om inddrivelsen i det offentlige
- Tværministeriel analyse 'Rapport om forenkling, systemmodernisering, enhedsorganisering af den offentlige restanceinddrivelse' fra marts 2004 (Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet).
- Den politiske aftale om fusion af skatte- og inddrivelsesopgaven jf. 'aftale om strukturreform' fra juni 2004.
- Bemærkningerne til Lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer lov nr. 429 af 6. juni 2005 med efterfølgende ændringer.
- Regeringens digitaliseringsstrategi
- SKAT's Forretningsstrategi
- SKAT's IT-strategi

De 5 trin

EFI er bygget op omkring en grundlæggende proces med 5 trin som udgøres af:

- Modtagelse af fordring
- Scoring & Indsatsplanlægning
- Udførelse af indsats
- Ressourceplanlægning
- Overvågning

[Diagram udeladt her, min bemærkning]

4. Modtagelse af fordring

Det første skridt i inddrivelsen er, at en sag modtages fra en fordringshaver. At der modtages en 'sag' betyder i realiteten, at der modtages alle de oplysninger om den fordring, der skal inddrives herunder:

- Type
- Beløb
- hvem som hæfter
- hvordan de hæfter
- hvilken periode fordringen vedrører
- etc.

Dernæst modtages også nødvendige akter fra fordringshaveren, hvilket kan være domme, forlig, notater om forudgående opkrævningskridt af betydning for inddrivelsen (f.eks. antal og dato for betalingspåmindelser hvilket anvendes i sammenhæng med indberetning til kreditoplysningsbureau).

4.1 Sammenhæng til forvaltningsretten

I udvekslingen af oplysninger med fordringshavere håndteres en række elementer af forvaltningsretten. For det første, at der ikke udveksles flere oplysninger end der er hjemmel til, og – lige så vigtigt – at der udveksles de oplysninger der er behov for. I begge situationer er der taget hensyn til forvaltningsretten, samt de lovhjemler der findes i særlovgivningen.

Udvekslingen af oplysninger vil ske på en sikker måde og være underlagt almindelige datavalideringer, som sikrer oplysningerne f.eks. ikke fremsendes dobbelt.

Datavalideringer og de krav der skal opfyldes jf. Persondataloven – f.eks. § 41, om 'tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger til sikring af, at oplysninger ikke hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt, at de ikke kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven' – er generelt et krav til hele løsningen, som er gengivet i kravspecifikationen.

En egentlig beskrivelse af de tekniske foranstaltninger til sikring af data vil være for omfattende at redegøre for her.

5. Scoring/Automatisk visitering

For at gennemføre en automatisk visitering kræves en model for hvordan denne skal gennemføres. I EFI-projektet er der valgt at følge eksemplet fra inddrivelsesmyndigheden i Oslo kommune, hvor man har gennemført en såkaldt kreditscoringsanalyse med henblik på visitering af restanterne.

Kreditscoring er et kendt værktøj til at opdele en kundemasse i segmenter og har været anvendt i mange år og inden for mange brancher.

I regi af EFI indgås kontrakt med en leverandør om gennemførelse af kreditscoringsanalysen via specialister i teknikkerne. Kravet er samtidigt at visiteringsmodellerne udvikles på et objektivt og videnskabeligt grundlag.

Resultatet af den videnskabelige analyse vil være det datagrundlag, der skal anvendes til visitering. Dermed vil det være analysen, som viser hvor mange eller få segmenter der vil være tale om, samt hvilke specifikke data der i sidste ende viser sig at være relevante.

Statistikernes arbejde vil løbende blive suppleret og testet af faglige specialister fra inddrivelsesområdet. Deres involvering vil bestå i en tolkning af og dermed forståelse for de data, som anvendes i analysen. Samtidigt vil de sikre, at der er tilstrækkelig sammenhæng mellem erfaringer og analysens resultat.

Uagtet at analysens resultater først kendes senere er det formodningen at nedennævnte data vil indgå i de endelige visiteringsmodeller:

- Oplysninger om bankindeståender
- Oplysninger om motorkøretøjer
- Oplysninger om fast ejendom
- Gældsoplysninger fra private
- Forsørgelsesforpligtigelser
- Antal gældsposter til det offentlige
- Gældstyper til det offentlige
- Indtægtskilde
- Indtægtsniveau
- Forskudsoplysninger

5.2 Efter idriftsættelse af EFI

Efter idriftsættelsen af EFI skal der løbende og med forholdsvis korte mellemrum gennemføres nye analyser, som inddrager de erfaringer, der høstes via de data, som dannes i EFI. Et vigtigt element i den sammenhæng vil være at inddrage valide data om effekt af de forskellige tiltag som anvendes på inddrivelsesområdet. Over tid vil analysefrekvensen være lavere, da statistiske analyser er relativt stabile.

På nuværende tidspunkt er forventningen at der sker en daglig visitering af restanterne. Baggrunden for frekvensen er at sikre, at den enkelte restant stadig tilhører den gruppe, vedkommende blev scoret til initialt, og altså får den korrekte sagsbehandling.

I forbindelse med at restanterne scores, leveres der til restantens sag en specifikation af hvordan den enkelte restant scorede på de enkelte parametre. Denne information kan så bruges i det videre arbejde med restant som baggrundsviden til, hvorfor restanten er endt på det spor, som restanten er endt på.

SKAT har haft en indledende drøftelse med datatilsynet dels om kravene til en videnskabelig analyse dels om kravene til den daglige produktion. Datatilsynet påpegede i den forbindelse at der i relation til persondataloven er forholdsvist vide rammer for anvendelse af data i videnskabelige analyser. Adgang til data indskrænkes derimod i den daglige produktion, hvor der skal iagttages krav om specifik lovhjemmel. Samtidigt gjorde datatilsynet opmærksom på kravene til anmeldelse af systemløsninger og databehandling til datatilsynet.

5.3 Sammenhæng til forvaltningsretten

Det er hensigten at der med en automatisk visitering baseret på objektive kriterier understøttes en ensartethed i sagsbehandlingen. Det skal dog understreges, at den automatiserede visitering kun vil håndtere de restanter, hvor der er et tilstrækkeligt validt datagrundlag. Er der eller opstår der over tid manglende data vedr. en sag, vil denne blive allokeret til manuel behandling.

6. Udførelse af indsats/sagsstyring

På nuværende tidspunkt er den overordnede proces nået så langt, at sagen er modtaget fra fordringshaverne og restanten er blevet visiteret til en segmentgruppe. Herefter skal der foretages et valg af, hvordan vedkommende segment af kunder skal behandles.

Valg af indsats eller indsatser over for de enkelte kundesegmenter træffes af inddrivelsesafdelingen i forlængelse af, at scoringsanalysen har identificeret de enkelte kundesegmenter.

Som eksempel på en indsatsplan kan nævnes en gruppe af førstegangsrestanter, hvor indsatsforløbet defineres som følger;

1. Et 'velkommen til inddrivelsen brev' med en frist for betaling af restancen
2. Dernæst en rykker med rykkergebyr
3. Varsling om SKAT's fastsættelse af afdragsvis betaling
4. Afgørelse om afdragsvis betaling
5. Varsel om lønindeholdelse
6. Afgørelse og igangsætning af lønindeholdelse.

Kunder scoret til segmentet vil følge planen, men kun så længe den enkelte kundes forhold viser, at han tilhører det samme kundesegment. Skifter kundens forhold skifter kunden segment og dermed indsatsplan.

Håndteringen af skift i kundens forhold er forankret ikke alene i scoringen, men også i kombination med f.eks. regelhåndteringen. Den løsning der er specificeret i forhold til håndtering af skift i kundens forhold er ekstremt kompleks, og spænder som sagt over mange af de enkelte delkomponenter løsningen består af.

I kravspecifikationen af EFI er der desuden beskrevet det rammeværk, som skal understøtte at inddrivelsesafdelingen – dynamisk og over tid – kan etablere indsatsplaner på tværs af kundesegmenter. Flexibiliteten har til formål at understøtte den omskiftelige verden inddrivelsen er en del af, hvor forhold omkring politiske krav, økonomiske konjunkturer, ændrede risikobetragninger og indhøstede erfaringer kræver omstillingsparathed.

6.1 Regelhåndtering

Med EFI er der specificeret et såkaldt ekspertsystem som kan håndtere de regler der regulerer inddrivelsesområdet.

Håndteringen af regler implementeres (ud over i procesforløbene) på en sådan måde, at hver enkelt indsats – inden den gennemføres – vil spørge til, om betingelserne for at en given indsats må iværksættes, er opfyldte. Er dette ikke tilfældet igangsættes indsatsen ikke.

Indsatserne har således et sæt af såkaldte 'Startbetingelser' eller 'regelbetingelser' hvoraf blot nogle få skal nævnes:

- Er der betalingsevne?
- Er der gennemført en forudgående partshøring?
- Er der modtaget betaling?
- Er der ubesvarede henvendelser fra kunden?
- Må restantens restancer indgå i indsatsen?
- Er tiden gået?

Det er med andre ord i den enkelte indsats, at dele af det lovgivningsmæssige grundlag for at gennemføre indsatsen, bliver undersøgt.

I det omfang det er sagsbehandleren som gennemfører sagsbehandlingen, vil beslutningskompetencen selvsagt være henlagt til vedkommende. I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt at indbygge entydige regler der stiller begrænsninger, vil dette være gjort. I øvrigt henvises til afsnit 2.

6.2 *Fleksibilitet i indsatser*

EFI er specificeret med henblik på fleksibilitet i forhold til lovgivningen og forhold, som over tid ændrer på den måde inddrivelse skal foregå. Væsentlige elementer i den sammenhæng er, at kunne ændre procesforløb, beløbsgrænser, procentsatser, tidsgrænser eller lign.

Med EFI leveres derfor en løsning, hvor en indsats er opbygget af en række underlæggende aktiviteter. Aktiviteter udtrykker de enkelte sagsbehandlingskridt som skal gennemføres i et sekventielt forløb for at den samlede indsats er komplet. Samtidigt er det i aktiviteterne at kravene til tidsgrænser, beløbsgrænser, indhold i dokumenter etc. implementeres.

Aktiviteter kan specialiseres og rækkefølgen mellem disse kan ændres, såvel som andre elementer af deres indhold kan justeres. Hvor langt SKAT når i forhold til fleksibilitet er et af de store spørgsmål, som skal afklares med den endelige leverandør i forbindelse med udviklingen. For SKAT er målsætningen at der i løsningen er en fornuftig balance mellem fleksibilitet og behovet for egen programmering.

Opbygningen af indsatser og aktiviteter vil som nævnt være fleksibel, og kan bedst muligt illustreres ved et eksempel.

Regelsættet i det offentlige vedrørende indberetning af restanter til et kreditoplysningsbureau kræver, at

- Restanten skylder min. 7.500 kr.,
- At der er udlægsret for fordringerne,
- At der f.eks. er udsendt to betalingspåmindelser.
- At restanten varsles om at indberetningen vil gennemføres
- At der skal gå 4 uger fra varslet er udsendt til der må ske en indberetning.

I relation til aktiviteter skal der altså i EFI opsættes en proces som indeholder tre indsatser hvor de første har en aktivitet og den sidste har to aktiviteter.

Den første indsats er betalingspåmindelse som indeholder aktiviteten 'at udarbejde og udsende betalingspåmindelse'. Indsats nummer to er den samme som nummer 1. Imellem indsatser opsættes nødvendige tidsfrister.

Den sidste indsats, som opsættes, er 'Indberetning til kreditoplysningsbureau', som indeholder to aktiviteter. Den første aktivitet er udarbejdelse og udsendelse af varslingsbrev. Den sidste aktivitet er selve afgørelsen om indberetningen og en gennemførelse af denne. På samme måde som

oven for håndterer aktiviteterne reglerne om beløbsgrænse på 7.500 kr., der tjekkes for om de to forudgående betalingspåmindelser er udsendt, der sørges for at fordringerne er tillagt udlægsret og endeligt håndteres tidsfristen.

Alle disse elementer er til dels fleksible i EFI-løsningen. Ændres beløbs- eller tidsgrænsen kan disse ændres. Skal der kun være en betalingspåmindelse kan den ene fjernes, og skal der ikke længere være udlægsret for fordringen så fjernes reglen.

Eksemplet ovenfor er noget simplificeret, og kun til illustration af den fleksibilitet der er stillet krav om i kravspecifikationen.

En fuldkommen beskrivelse vil i det store hele svare til hele kravspecifikationen, hvilket ikke har været hensigten med nærværende notat.

6.3 Sammenhæng til forvaltningsloven:

Med elementet sagsstyring implementeres en lang række af de forvaltningsretlige regler. Det er her der tages hensyn til en lang række af de emner som blev listet i afsnit 2. Listen er ikke udtømmende men omhandler:

- partshøringsregler,
- regler for indhold i afgørelser, herunder klagevejledning, begrundelse mv.
- krav om journalisering,
- proportionalitet og eskalering i sagsbehandlingen,
- håndtering af henvendelser der skal videreformidles til andre offentlige myndigheder,
- udveksling af data,
- oplysning af sagen,
- notatpligt
- overholdelse af tidsfrister,
- habilitet (dog i kombination med ressourcestyling)
- vejledningsforpligtigelsen
- aktindsigt herunder udsættelse af sagsforløb
- partsrepræsentation
- underretning af den registrerede

Slutteligt skal det nævnes, at det er i dette element af løsningen, at den primære del af alle regelsæt implementeres hvad enten de kan karakteriseres som inddrivelsesspecifikke eller mere almene.

7. Ressourcestyring

Når en indsats skal gennemføres, skal den i langt de fleste tilfælde benytte menneskelige ressourcer. Når der fx skal foretages et udlæg, skal en foged være til rådighed for at kunne gennemføre udlægsforretningen. På samme måde skal en ressource være til rådighed i forbindelse med en rykkerskrivelse, idet der skal være nogen til at tage imod de telefonopkald en sådan rykker kan generere.

EFI-løsningen konstrueres således, at hver eneste indsats, der kræver en menneskelig ressource, booker en medarbejder baseret på dennes kompetenceprofil til at udføre det arbejde indsatsen medfører.

7.1 Sammenhæng til forvaltningsretten.

I ressourcestyringsdelen er der ikke så mange af de forvaltningsretlige krav i spil, men nogen findes.

Elementer af habilitetsproblematikken klares i denne del af løsningen, ligesom spørgsmålet om adgang til relevante, og nok så vigtigt, ikke relevante sager vil blive håndteret her.

Således vil det som en kombination af medarbejderens sikkerheds- og brugerrolle blive defineret, at man er inddrivelsesmedarbejder af en given type. I ressourcestyringsdelen vil man være tilknyttet dels en organisatorisk enhed svarende til f.eks. et skattecenter eller en undergruppe på skattecentret, hvorved løsningen samlet sikrer, at den relevante sag tildeles den relevante sagsbehandler samt, at der ikke kan opnås adgang til sager i hele løsningen.

8. Overvågning

Som det sidste element af løsningen, skal der ske en konstant overvågning, som sikrer, at alle ovenstående delelementer spiller sammen på en hensigtsmæssig måde. Eksempler på hvad løsningen vil overvåge, kan nævnes:

- Om der foretages indbetalinger,
- Om fordringshaverne oversender nye fordringer,
- Om fordringshaverne skal godtgøres beløb, der er blevet inddrevet,
- Om en restant ændrer betalingsevne
- Om tidsgrænser og beløbsgrænser er overholdt
- Om der er ubehandlede henvendelser fra restanten
- Om fordringerne forældes

8.1 Sammenhæng til forvaltningslov

Overvågning er som nævnt den del, som samler trådene og sørger for, at løsningen kører som den skal.

Overvågningens rolle er ikke indgående behandlet i nærværende notat, da der er valgt en model, hvor sammenhæng mellem EFI-løsningen og forvaltningsretten er søgt illustreret ud fra de 4 øvrige grundlæggende trin. Ikke desto mindre skal det understreges at implementering af en komplet løsning kræver en overvågningsdel for at håndtere de lovgivningsmæssige krav der stilles. Derfor er der også en naturlig sammenhæng mellem de forvaltningsretlige krav der er beskrevet under de forudgående 4 trin i modellen og overvågningens rolle. Som eksempel er det overvågning der holder øje med tidsfrister opsat i henhold til lovgivningen, men det er sagsstyringen der udfører det næste trin i processen.

9. Opsamling

Med denne gennemgang er det forsøgt at illustrere, hvad EFI er for en løsning, ud fra en betragtning om en grundlæggende proces. Sammenhæng til forvaltningsretten er søgt illustreret under de enkelte procestrin.

Notatet indeholder som nævnt indledningsvist ikke alle elementer af forvaltningsretten og heller ikke alle elementer af EFI-løsningen. Det er derfor fundet hensigtsmæssigt her til slut at fremhæve en række mere specifikke punkter for at illustrere, at der i specificeringen af EFI er tænkt over de forvaltningsretlige regler.

9.1 Genudskrivning af udsendte meddelelser

Med EFI vil det være muligt at gendanne og eventuelt genudskrive en hvilken som helst meddelelse, der er udarbejdet i et sagsforløb. Dette sikres ved at alle sagsakter akteres på en sag i SKAT's eksisterende ESDH-system. Derfor vil EFI til enhver tid være i stand til umiddelbart at fremfinde og genudskrive enhver meddelelse, som måtte blive efterspurgt.

Om løsningen bliver indrettet således, at der gemmes skabeloner og faktisk dataindhold (konkrete beløb, datoer etc.) med henblik på senere ad hoc genskabelse, eller om den enkelte meddelelse gemmes som et komplet dokument med det samme, er endnu ikke afklaret. Sandsynligvis vil der være tale om en kombination af de to modeller.

9.2 Udveksling af oplysninger med andre myndigheder.

Al kommunikation med andre offentlige myndigheder vil i EFI kunne ske elektronisk. Som eksempel kan nævnes politi, bevillingsmyndigheder, Indfødsretskontoret under Integrationsministeriet og Danmarks Statistik.

Det væsentlige i den sammenhæng og i forhold til forvaltningsretten er, at der kun udveksles de oplysninger, som må udveksles og på rette niveau. Dette sikres på to måder. Indledningsvist indgås en såkaldt ser-

viceaftale, hvor der defineres, hvad der skal/må udveksles, på hvilket niveau og hvordan. Herefter implementeres aftalen i løsningen, således at løsningen f.eks. efter en bestemt frekvens, sender de aftalte informationer til vedkommende myndighed. De forvaltningsretlige regler håndteres altså i en kombination af sagsbehandling og systemløsning.

Endeligt bygger EFI på offentligt anerkendte IT-standarder hvorved andre myndigheder med lovhjemmel i realiteten selv kan hente den information de ønsker. Sikkerheds- og brugerroller vil i stort omfang være den måde hvorpå adgangen kontrolleres samt sikrer, at der kunne gives adgang til de rigtige data.

9.3 Selvbetjeningsløsninger

Som led i etableringen af EFI vil der blive udviklet en løsning, som giver restanterne adgang til de sagsakter, som skabes i sagsforløbet. Samtidigt vil restanterne have mulighed for at kontakte inddrivelsesmyndigheden elektronisk f.eks. ved at afgive et tilbud til afdragsvis betaling eller indberetning af oplysninger om økonomiske forhold.

Samtidigt gives restanten mulighed for – med visse begrænsninger – at bestemme hvilke kommunikationskanaler pågældende ønsker at inddrivelsesmyndigheden skal anvende. Ligeledes kan restanten registrere evt. repræsentanter.

9.4 Underskrift, elektroniske og manuelle breve

Af Ombudsmandens henvendelse til SKAT fremgår det, at Ombudsmanden i egen drift undersøgelser har konstateret mangler omkring underskrift i afgørelser.

I EFI-løsningen vil der som udgangspunkt ikke være personlige underskrifter på breve, som udsendes elektronisk, så længe der ikke er foretaget en personlig behandling af sagen. Er det der imod en personlig sagsbehandling, der har 'initieret' brevet, vil der være tilstrækkelig underskrift. Hvorledes denne underskrift implementeres vil blive designet i samarbejde med leverandøren, men den vil leve op til de krav der stilles i bekendtgørelse nr. 1510 af 13/12-2007.

I det omfang breve ikke udarbejdes i EFI-løsningen skal sagsbehandleren selvsagt underskrive brevet. EFI vil i den sammenhæng give sagsbehandler mulighed for, via SKATs ESDH, at indscanne dokumentet og knytte det til den konkrete sag.

9.5 Afrunding

Med nærværende notat håber vi, at læseren har fået et overordnet indblik i EFI-løsningen, samt hvorledes forvaltningsretten løbende er tænkt ind i kravspecifikationen.

Såfremt der måtte være spørgsmål til dette notat, står vi naturligvis til rådighed for besvarelse af disse.”

I det ovenfor nævnte brev af 4. februar 2008 til ombudsmanden skrev Skatteministeriet bl.a., at ministeret i koncerngruppen for udvikling og digitalisering ville have skærpet opmærksomhed på udviklingsprojektets designfase med henblik på sikring af, at systemet blev indrettet således, at alle forvaltningsretlige krav kunne overholdes i restanceinddrivelsesarbejdet. Skatteministeriet skrev endvidere, at ministeriet – når designfasen var afsluttet – ville vende tilbage med en redegørelse for, hvorledes de enkelte forvaltningsretlige krav var indarbejdet i systemløsningen.

I et brev, som blev sendt til Skatteministeriet den 13. marts 2008, skrev ombudsmanden, at han foreløbigt havde taget det, der var anført i ministeriets brev af 4. februar 2008, til efterretning og fortsat afventede ministeriets endelige udtalelse i sagen. Ombudsmanden sendte samtidig ministeriet kopi af en række ombudsmandsudtalelser i sager, som var blevet afsluttet, siden ombudsmanden sendte brevet af 10. maj 2005 til ministeriet. Ombudsmanden sendte udtalelserne til ministeriet, således at materialet kunne indgå i det videre arbejde med EFI.

Den 27. oktober 2008 blev der afholdt et møde med Skatteministeriet og SKAT.

I en e-mail af 1. december 2008 orienterede SKAT bl.a. ombudsmanden om, at der var blevet indgået en kontrakt om leveringen af EFI, og at det var planen, at EFI ville blive sat i drift i marts 2011.

Den 24. september 2009 blev der afholdt et nyt møde med Skatteministeriet og SKAT. På mødet blev der givet en kort status for, hvor langt SKAT var kommet med arbejdet med EFI, ligesom modellen for EFI blev præsenteret.

Den 7. marts 2011 orienterede Skatteministeriet telefonisk om, at EFI-projektet var blevet forsinket.

I et brev af 20. februar 2012 skrev jeg til Skatteministeriet og bad om at få oplyst, hvornår jeg kunne forvente at modtage en samlet, endelig redegørelse for EFI-systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav, således som jeg havde bedt om i brevet af 10. maj 2005 – og som Skatteministeriet havde stillet mig i udsigt i ministeriets brev af 4. februar 2008.

Skatteministeriet besvarede min rykker i et brev af 1. marts 2012, hvor ministeriet bl.a. oplyste, at ministeriet havde måttet konstatere en række forsinkelser i relation til systemmoderniseringens fase 2, herunder EFI-projektet, og at idriftsættelse tidligst kunne forventes at ske i 2013 efter gennemførelse af en række testfaser. Det blev desuden aftalt, at der skulle holdes endnu et møde, før ministeriet sendte mig den redegørelse, jeg havde bedt om.

Den 20. september 2012 blev der afholdt endnu et møde med Skatteministeriet og SKAT. På mødet orienterede SKAT bl.a. om status for EFI-projektet. SKAT oplyste, at den første test var foretaget, at første version af EFI var blevet leveret, at der i de næste 4 måneder ville blive kørt flere tests, og at det var planen at sætte systemet i drift i sommeren 2013.

Under en telefonsamtale den 11. april 2013 oplyste SKAT, at det var planen at idriftsætte EFI den 1. september 2013, ligesom det var hensigten, at den endelige redegørelse for EFI-systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav ville foreligge umiddelbart før eller omkring idriftsættelsen af EFI.

I en e-mail af 16. august 2013 beklagede SKAT, at det endnu ikke havde været muligt at udarbejde den endelige redegørelse for EFI-systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav.

Under en telefonsamtale den 6. september 2013 oplyste SKAT, at jeg i løbet af oktober måned 2013 kunne forvente at modtage en ny og mere præcis tidshorisont for, hvornår jeg ville modtage en samlet, endelig redegørelse for EFI-systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav.

Den 4. november 2013 skrev jeg til Skatteministeriet, at jeg ikke siden den 6. september 2013 havde modtaget underretning i sagen. Jeg bad derfor ministeriet om snarest at oplyse, hvornår jeg kunne forvente at modtage ministeriets endelige redegørelse i sagen.

Skatteministeriet kvitterede for modtagelsen af min rykker i en e-mail af 18. november 2013. Ministeriet oplyste, at min rykker var blevet sendt videre til SKAT, som havde beklaget, at der ikke var blevet sendt en underretning tidligere. SKAT havde endvidere oplyst, at den endelige redegørelse forventedes færdig inden for 4 uger.

Den 12. december 2013 meddelte SKAT telefonisk, at jeg formentlig ville modtage den endelige redegørelse i løbet af en uge og i hvert fald inden jul.

SKAT sendte en redegørelse til mig pr. e-mail den 19. december 2013. I redegørelsen skrev SKAT følgende:

”På baggrund af Ombudsmandens henvendelse – oprindeligt i 2005 – har SKAT udarbejdet denne redegørelse for indarbejdelsen af de forvaltningsretlige regler i EFI. Senest henvises til Ombudsmandens brev af 4. november 2013.

Undervejs har der været en dialog mellem SKAT og Ombudsmanden dels om redegørelsens udarbejdelse og dels de udfordringer SKAT har haft i forhold til den samtidige, udviklings- og implementeringsfase. Denne redegørelse suppleres i øvrigt af et arbejde i 2014, hvor SKATs Borger- og retssikkerhedschef vil se nærmere på EFI i relation til forvaltningsretten.

I det efterfølgende redegøres der overordnet for hhv. principperne for EFI og sammenhæng til forvaltningsretten. Forvaltningsretten i denne sammenhæng forstås bredt og omfattende forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. Der er i det følgende ikke skelnet specifikt mellem de 3 lovgrundlag.

SKAT vil gerne opfordre til, at denne redegørelse behandles på et møde mellem Ombudsmanden og SKAT med henblik på en gennemgang af materialet, besvarelse af Ombudsmandens spørgsmål og en drøftelse af behov for uddybninger. På dette møde kan Borger- og Retssikkerhedschef Margrethe Nørgaard deltage og redegøre nærmere for det arbejde, hun forventer at iværksætte vedrørende EFI i 2014. Vi vender tilbage i starten af januar 2014 med henblik på at få aftalt et møde.

Kort om formålet med IT-systemet

Grundtankerne bag EFI er behandlet i forbindelse med fusionen af inddrivelsesopgaven i 2005. Hensigten med EFI indgår bl.a. i lov nr. 429 af 6/6 2005 og senere ændringer til denne.

Hovedformålet med systemløsningen er således at øge automatiseringen i løsningen af inddrivelsesopgaven. Det indebærer en IT-løsning, der automatisk kan visitere sager, kan igangsætte og gennemføre de konkrete inddrivesskridt og ikke mindst afregne inddrevne midler til fordringshaverne.

I tillæg til en øget automatisering understøtter løsningen også, at dele af inddrivelsesopgaven ikke er digitaliserbar. I en række sagstyper kræves en manuel håndtering, oftest af specialiserede ressourcer. Der er således funktionalitet i løsningen, der supporterer en manuel sagsbehandling i det omfang, det er nødvendigt.

SKAT har undervejs overvejet mulighederne for at indarbejde procestrin i løsningen, som ’tvinger’ sagsbehandleren til at udføre et sæt af handlin-

ger. Det har kun været muligt på nogle områder. Der vil derfor stadig være behov for et sæt retningslinjer og procedurer for, hvordan EFI anvendes i henhold til gældende lovgivning.

Målet med EFI er endvidere, at eksisterende inddrivelsessystemer i SKAT samt en række debtorsystemer enten kan lukkes, eller blive irrelevante i relation til inddrivelsesopgaven.

Tilsvarende har projektet været bundet af en række IT-strategiske forhold f.eks. fra statens digitaliseringsstrategi, SKATs digitaliseringsstrategi mv. Eksempelvis overholdelse af principperne for service orienteret arkitektur (SOA), modulopbygning og parameterstyring.

Kort om sammenhæng til øvrige regler

Inddrivelses opgaven er reguleret af flere forskellige love, og IT-løsningen bærer præg af dette.

På en række områder findes der specifik lovgivning, som regulerer både den processuelle og materielle udmøntning af opgaven. På andre områder er der ikke særlovgivning, eller en mindre specifik særlovgivning, hvor forvaltningsretten er helt central.

Som eksempel fastlægger lov om inddrivelse af gæld til det offentlige både materielle og processuelle regler for gennemførelse af en lønindeholdelse – f.eks. hvordan beregnes trækprocenten, krav om varsling og afgørelse samt indholdet i disse. Retsplejeloven dikterer arbejdet omkring tilsigelser og udlæg. Parallelt hermed supplerer forvaltningsretten regelsættet med andre krav til processen; f.eks. krav om notatpligt i sagsbehandlingen, krav til at sagen er tilstrækkeligt oplyst og krav om at udsendte dokumenter gemmes og kan genskabes.

Arbejdet med at designe IT-løsningen har haft som mål at understøtte begge elementer af lovgivningen, således at både speciel lovgivning og forvaltningsretten er tilgodeset.

Særligt på sikkerhedsområdet stiller forvaltningsretten krav til SKATs opbygning og administration af data, adgang hertil og sikkerhed omkring data. Med genanvendelse af den eksisterende sikkerhedsmodel for SKAT opfyldes disse væsentlige krav.

I øvrigt suppleres med krav til IT-leverandørerne om underskrift af fortrolighedserklæringer i forbindelse med kontraktindgåelse ligesom leverandørerne skal leve op til standarder f.eks. DS484 og efterfølgende nye standarder, for at kunne være leverandør til SKAT.

Integriteten i relation til data er forøget, da der i forhold til langt de fleste eksterne systemer er tale om online indhentning af data, og ikke som i traditionelle systemer, opdatering efter et givet tidsstyret forløb. Fejl som følge af asynkronitet mellem systemer vil dermed minimeres.

Tilsvarende betyder genanvendelsen af ESDH-systemet, at noter og dokumenter gemmes på en forsvarlig måde, herunder i et ikke-redigerbart format.

Genbrug af andre IT-løsninger, data og sikkerhed.

Løsningen er baseret på en service-orienteret arkitektur (SOA). Et af de væsentligste principper i SOA er genbrugelighed af data og deling af funktionalitet mellem flere IT-systemer uden, at sikkerheden kompromiteres.

I relation til EFI og set med et forvaltningsretligt perspektiv kan nævnes, at EFI genbruger SKATs eksisterende ESDH-system som dokumentcontainer. Det betyder bl.a., at breve automatisk akteres i endelig ikke-redigerbar form, når de er udsendt. Dokumenter skabt uden for EFI kan indlæses i EFI-systemet, hvorved disse gemmes efter samme proces. Tilsvarende gælder for de noter, sagsbehandlerne kan skrive i EFI. Et dokument vil efter oprettelse være online tilgængeligt for både sagsbehandlerne og, som noget nyt, også for restanterne på en ny selvbetjeningsportal (forventes at åbne i foråret 2014).

Eneste undtagelser er opkrævning af betalingsordninger. SKAT anvender Nets BS-total til opkrævning af betalingsordninger; både dem som er tilmeldt PBS, dem som modtager et fysisk girokort, og dem som modtager et elektronisk girokort. Rykkerskrivelser, som følge af misligholdt betalingsordning, udsendes via EFI og efter normalprocessen. SKAT har adgang til og kan rekvirere opkrævningsmeddelelsen i Nets. I øvrigt udføres opkrævningsprocessen af Nets på baggrund af dataleverancer fra SKAT, og SKAT kan derfor redegøre for, hvad der er opkrævet henholdsvis rykket for. Det er således kun den faktiske kopi, som skal rekvireres hos Nets.

Tilsvarende anvender EFI SKATs erhvervsregistre eller personregistre, når der skal findes konkret information om en restants adresse, familiære relationer, relationer mellem virksomheder m.v. EFI indeholder således kun den unikke nøgle for de restanter, som sendes til inddrivelse – dermed også sagt at alle virksomheder og borgere ikke er kendt i EFI – kun restanter.

På samme måde integrerer EFI til e-Tinglysning, Statstidende, kreditoplysningsbureauer (i den endelige udgave) og datawarehouse. Det er alt

sammen med henblik på enten at indhente relevant data eller udveksle sagsoplysninger. Som eksempel kan nævnes e-Tinglysning, hvortil EFI indberetter, opdaterer og sletter pant i aktiver, der kræver tinglysning og tilsvarende Statstidende, hvorfra EFI modtager information om bosager.

Endelig skal det nævnes, at EFI er bygget op således, at SKATs generelle sikkerhedsløsning anvendes. Dvs. at brugeradgang styres via et allerede anvendt brugerrettighedssystem, at eksterntes adgang (system til system eller brugeradgang) styres via certifikater fra Danld. Sikkerhedsløsningen er altså ikke nyudviklet og specifik for EFI. EFI anvender i øvrigt relevante standarder for logning og overvågning af IT.

Hovedprocessen i EFI.

Inddrivelsesprocessen, som den er tænkt i EFI, starter med, at der modtages en fordring til inddrivelse. Dernæst skal restanten visiteres i forhold til valg af inddrivelseskridt. Inddrivelseskridtet skal udføres, og endelig skal der afregnes til fordringshaveren. EFI indeholder også et ressourcestyresystem, som holder styr på medarbejdere, deres kompetencer og geografiske tilknytning samt inddrivelsesopgaverne. Dette modul vil ikke blive behandlet yderligere.

Illustration af hovedprocessen i EFI:

[Illustration udeladt her, min bemærkning]

Modtagelse af fordringer.

Modtagelse af fordringer sker enten via en system til systemløsning eller via en portal, som fordringshaverne tildeles adgang til. SKATs medarbejdere kan også oprette fordringer på vegne af en fordringshaver.

I EFI findes et register over fordringshaverne, hvori der er registreret afregningsfrekvens og form, hvilke fordringstyper der kan indberettes og kontaktoplysninger. Registeret anvendes bl.a. i valideringen af de modtagne data.

Ud over validering af fordringshaveren tjekkes data i forhold til konsistens – dvs. er der et beløb, forfaldsdato, forældelsesdato og ikke mindst en eller flere restanter.

Restantdelen verificeres mod SKATs kopi af hhv. CPR og erhvervsstyret. Er restanten ikke kendt eller hvis kundenøglen er forkert, afvises fordringen.

Undtagelsen til den nævnte validering er de tilfælde, hvor fordringshaver aktivt meddeler, at restanten ikke er kendt som dansk borger eller dansk

virksomhed. I disse tilfælde oprettes restanten i AKR-registeret. AKR indeholder restantoplysninger såsom adresse, nationalitet, og pas.nr.

Fordringshaverne kan i øvrigt medsende skriftlig information om enten fordringen, restanten eller andre relevante emner. Dette kan ske i form af en note eller som et vedhæftet dokument. Det skal understreges, at EFI stiller muligheden til rådighed. Det er op til de fordringshavere, som er et integreret system til system, at udvikle deres løsning til at anvende mulighederne. Alternativt må disse informationer gives på traditionel vis – via brev eller telefon. Fordringshavere, som anvender portalen, har adgang til de nævnte funktioner.

Fordringshaverne er i øvrigt i stand til at indsende fordringer med flere hæftere, (dvs. flere samtidige restanter af den samme fordring), at begrænse fordringen således den kun indgår i modregning, at regulere fordringer pga. betalinger, at tilbagekalde pga. fejl og mange andre ting. Langt de fleste transaktioner kræver angivelse af særlige årsagskoder, som betyder, at EFI kan agere automatisk på fordringshaveres handling og ikke mindst registrere, hvad der er sket på sagerne.

Når en fordring er modtaget og valideret, lagres den i EFIs bogholderifunktion kaldet DMI.

Visitering.

Visiteringen af inddrivelsessager var forud for EFI en af de væsentligste opgaver for inddrivelsesmedarbejderne. Visiteringen skete primært manuelt og med afsæt i hhv. den gældende inddrivelsesstrategi, styrings-signaler og andre relevante retningslinjer.

Den hidtidige manuelle visitering har til tider medført kritik af SKAT for uensartet sagsbehandling. I EFI er der implementeret en automatisk visitering, som skal sikre en mere ensartet sagsbehandling.

Den automatiske visitering er funderet i kreditscoring. Kreditscoring er et statistisk værktøj, som igennem mange år er anvendt primært i den private sektor: I Norge (Oslo kommune) og Belgien (konkursområdet) er det set anvendt i offentligt regi.

Inspirationen til SKATs løsning er primært indhentet i Norge, og omsat i en 2 år lang analyse af en lang række data omkring restantmassen i Danmark. Analysen er gennemført i samarbejde med en førende specialist inden for kreditscoring og SKATs analytikere samt inddrivelsesmedarbejdere.

Ideen med kreditscoring er, at alle forhold, som analyseres til at være relevante, vægtes over for hinanden til et endeligt resultat. Modsat ses mere traditionel segmentering, hvor selektionen sker pr. spørgsmål, og dermed på et meget tidligere stadie, deler restantmassen. Analysen foretages på et komplet sæt af produktionsdata, som på forhånd er indsnævret til at være relevante. Herefter findes de data, som enten individuelt eller i sammenhæng med andre har en såkaldt udslagsgivende effekt. Dermed menes, at en række data statistisk er irrelevante i forhold til at placere restanten i gruppe 1, 2 eller 3 (se nedenfor) og modsat.

Scoringsanalysen er foretaget med afsæt i 3 arketyper af restanter – borgere, virksomheder og selvstændige erhvervsdrivende. Inden for hver arketype er valgt en tredeling baseret på graden af betalingsvilje. Således indeholder gruppe 1 restanter med høj betalingsvilje, gruppe 2 – mellem betalingsvilje og den 3 – ringe eller ingen betalingsvilje. Valget af om der skal være en tredeling inden for de 3 arketyper, er noget der kan justeres.

Det er SKATs opfattelse at den automatiske visitering sker dels så ensartet som muligt, dels tager højde for relevante forskelle.

Visiteringen kan i øvrigt overstyres enten pga. generelle hensyn, eller faktuelle forhold i de konkrete sagsforløb. Det er således muligt, at man fra centralt hold kan friholde en eller flere restanter fra visiteringsresultatet og i stedet udtage disse til en alternativ behandling. Tilsvarende kan sagsbehandlernes gribe ind og på to måder 'omgøre' konsekvenserne af visiteringen. For det første kan sagsbehandleren ændre sagsforløbet for restanten, og man kan stoppe den automatik, som ellers ville have omplaceret restanten til et andet inddrivelsesforløb. Andre muligheder for differentieret sagsbehandling er beskrevet senere.

Desuden skal det nævnes, at SKAT over de kommende år løbende laver en erfaringsopsamling på scoringsmodellen og justerer denne. Når erfaringsgrundlaget er tilstrækkeligt, vil hele modellen blive udsat for en komplet revurdering. Formålet vil være at vurdere, om modellen er fin-kornet nok, om der er opstået ny viden og dermed relevans i forhold til at inddrage nye data eller droppe nogle eksisterende.

Spor og inddrivelsesstrategi.

Når en restant er visiteret til en restantgruppe, placeres vedkommende på et såkaldt 'spor'. Sporet er fælles for alle restanter i den samme restantgruppe. Sporet indeholder rækkefølgen af inddrivelsesaktiviteter, som vil blive gennemført, såfremt gælden ikke indfris som led i de enkelte skridt. Spor og indsats er illustreret nedenfor:

[Illustration af 2 spor, udeladt her, min bemærkning]

Et spor kan have et forløb, hvor der først udsendes en rykker. Medfører rykkeren ikke betaling eller behov for korrektioner af restantens inddrivelsesproces, kan næste skridt være at fastsætte en betalingsordning over for restanten. Overholdes denne ikke, kan næste skridt være en lønindeholdelse.

Inddrivelsesforløbet er fleksibelt. Man kan oprette alle de spor, man ønsker og alle de indsatsforløb, man ønsker. Man kan frit definere rækkefølgen, og man kan på en lang række områder justere opsætningen af den enkelte indsats – hvilket beskrives senere.

Et vigtigt element er 'sporskifte'. Et sporskifte kan påtvinges af sagsbehandleren, men kun såfremt at dette ikke strider mod scoringen eller en række andre parametre. Ellers er modellen, at restanten skifter spor, når scoringen ændres. Ved et sporskifte flyttes restanten til det spor, som er knyttet til den pågældende restantgruppe. De allerede aktive indsatser kan, alt efter opsætning af EFI, enten stoppes helt (og forløbet på det nye spor startes op), videreføres (og parallelt startes indsatser fra det nye spor) eller man kan skifte til det nye spor og 'spole' frem til det sted i det nye spor, hvor ens aktive indsatser allerede er placeret i sporet.

Som led i et inddrivelsesforløb vil der opstå ny viden om restantens forhold, oftest via telefonisk eller skriftlig kontakt med SKAT. Ny viden kan påvirke relevansen og korrektheden i det inddrivelsesforløb, som sporet i øvrigt har i gang eller ville have gennemført. Det er derfor muligt for sagsbehandleren hele tiden at gribe ind i processen og stoppe inddrivelsesindsatsen. Sagsbehandleren kan også tilføje en indsats til inddrivelsesforløbet, enten midt i eller senere. Dermed kan forløbet justeres for den konkrete kunde ud fra konkrete forhold.

Hensynet bag et spor er, at der følges en eskalerende inddrivelsesproces. Dermed menes, at lykkes de første og ofte forholdsvis mindre indgribende indsatser ikke (fx en rykker og betalingsordning), tages de mere indgribende indsatser såsom lønindeholdelse og udlæg i brug.

Et andet hensyn bag dels visiteringen og dels den fleksible sporopsætning er, at der kan tilrettelægges et forløb for restanter med høj betalingsvilje og et andet for restanter med lav betalingsvilje. Dermed kan der allerede tidligt i processen lægges en strammere linje overfor f.eks. restanter med stor gæld og et mangeårigt restanceforhold i forhold til førstegangsrestanter. Forskellen kunne bestå, i at den ene gruppe fik en rykker og gik direkte videre til udlæg, hvorimod den mere betalingsvillige gruppe fik en rykker, derefter et tilbud om en betalingsordning og først

derefter blev tilsagt til udlæg. De spor, som EFI er opsat med, fremgår af bilag 1.

Et andet væsentligt hensyn bag EFI er, at inddrivelsen gennemføres helhedsorienteret, men under hensyntagen til konkrete regelsæt. EFI vil i de automatiske forløb altid søge at behandle alle kundens fordringer under et, således at mest muligt medtages i en rykker, betalingsordning eller lignende. Fordelen for restanterne er, at en sådan strategi minimerer antallet af rykkere, lønindeholdelser osv. Dermed minimeres de deraf følgende omkostninger i form af gebyrer.

Dette kan selvsagt ikke lade sig gøre i alle tilfælde, f.eks. hvor regler fastlægger undtagelser. Her må der på samme måde som i dag igangsættes flere samtidige tiltag. Muligheden for flere samtidige inddrivelsesindsatser er beskrevet senere.

Indsatser

Som nævnt ovenfor gennemføres inddrivelsen via indsatser. Indsatser er de forskellige inddrivelsesskridt f.eks. lønindeholdelse, rykker og udlæg. Også manuel sagsbehandling er en indsats.

Indsatser er at betragte som byggeklodser, der serielt eller parallelt kan sættes sammen i inddrivelsesforløb. Alle spor indeholder et prædefineret forløb, men sagsbehandlerne kan som nævnt justere i disse enten ved at tilføje eller fjerne en eller flere indsatser.

Men en indsats er mere end det. En indsats indeholder allerførst en regelstyring for, om den overhovedet må startes over for den enkelte restant. Dette evalueres i alle tilfælde ud fra fordringstypen, da der i flere indsatser er fordringer, som ikke må indgå – f.eks. er der ikke udpantningsret for civilretlige fordringer, og disse kan heller ikke indgå i en lønindeholdelse. Omvendt kan de godt omfattes af en rykker eller en betalingsordning.

Ud over en række generelle og dermed tværgående regler, er der også implementeret et sæt af administrative regler, der skal overholdes. F.eks. skal en fordring overstige et minimumsbeløb, før den indgår i en indsats, og det samlede restancebeløb skal overstige et minimum.

Endelig er der en række specifikke regler, som er knyttet til den enkelte indsats, som skal påses. F.eks. skal der være en betalingsevne og et skattekort før, der kan startes en lønindeholdelse. For indberetning til et kreditoplysningsbureau skal gælden overstige et minimumsbeløb og være rykket 2 gange eller fastslået ved en retshandling (udlæg), før der kan startes.

I EFI er der bygget en regelhåndtering, der tager højde for både de generelle og de specielle forhold.

Andre væsentlige elementer er tidsparametre og brevskebeloner. Tidsparametre er fleksible og konfigurerbare således, at en indsats kan være opsat forskelligt fra f.eks. spor til spor. Et eksempel kunne være en administrativ ventefrist. Fristen styrer, hvornår EFI betragter indsatsen som 'udløbet' og dermed går videre i processen. Den administrative frist er typisk 3-4 dage efter restantens officielle tidsfrist og skal sikre, at der i flest mulige tilfælde undgås krydsende handlinger mellem restanten og EFI. Tilsvarende er den brevskebelon, som indsatsen anvender, fleksibel. Det vil sige, at man pr. spor kan vælge, hvilken skabelon, der skal anvendes. Dermed er det muligt at ændre ordlyden på f.eks. en rykker fra spor til spor. Målet har været at skabe rum for at kunne differentiere ordlyden efter de forskellige restantgrupper.

En detaljeret gennemgang af alle indsatser vil række for vidt, men herunder gennemgås en rykkerindsats med henblik på at belyse, hvordan den virker. Der kan drages paralleller til andre indsatser, men samtidigt må man holde sig for øje, at disse er unikke og tilpasset de specifikke regelsæt.

Rykker

En rykker startes enten ved, at en sagsbehandler sætter rykkerindsatsen på restantens spor, eller som følge af, at automatikken konstaterer, at det nu er tid til at sende en rykker, som allerede fremgår af sporet.

Først evalueres de grundlæggende regler for, om indsatsen må startes over for restanten (f.eks. fordringstyper og minimumsbeløb). Dernæst tjekker løsningen, om der er ressourcer til stede i EFI-kalenderen til at håndtere eventuelle afledte telefonopkald eller modtagelse af post. Er det tilfældet, danner EFI en rykkerskrivelse, som indeholder en række metadata og en fast tekst. Af metadata kan nævnes, de fordringer der rykkes for, tilknyttede renter, betalingsfrist, klagevejledninger (disse er ikke ens fra indsats til indsats – derfor beskrevet som metadata), ocr-linje, datering og andet. Desuden pålignes det rykkergebyr, som følger af en rykker.

Brevet udsendes via SKATs centrale distributionskomponent A&D, som dels fletter brevet ind i en skabelon, lægger det i en såkaldt kommunikationsmappe og udsender dokumentet via det kanalvalg, som enten SKAT eller restanten har valgt. Det kan være en mail, fysisk brev og andre relevante kanaler. Efterfølgende printes brevet hos printleverandøren, som afleverer det til posten. A&D har funktionalitet, som sender besked til EFI, hvis der sket fejl i brevdannelsen. Det er herefter op til enten en sagsbe-

handler eller en systemejer at genoprette sagen/sagerne, afhængigt af fejlens karakter.

Allerede efter at brevet er dannet, men inden det er printet/udsendt, modtager EFI en kvittering for, at det er modtaget og under proces. Når processen er komplet, modtager EFI besked, hvorefter EFI sikrer, at brevet akteres i ESDH-systemet og dermed låses. Er rykkeren igangsat af en sagsbehandler, fremgår dennes navn som sagsbehandler. Brevet er i øvrigt udstyret med en unik nøgle. I perioden fra der er leveret data til A&D og frem, kan brevet ikke redigeres i EFI. Der er dermed ikke risiko for, at sagsbehandleren redigerer noget, som ikke ender med at være i brevet.

Når brevet er dannet, starter EFI en overvågningsproces. EFI holder således øje med, om der betales, om der modtages korrektioner fra fordringshaveren, eller andre relevante forhold. Sker der noget, som medfører, at sagen skal stoppes, sker dette. Er det modsatte tilfældet, vil EFI, når tiden er gået, afslutte rykkeren som forgæves og gå videre til næste indsats. Det er værd at påpege, at såfremt der konstateres en betaling, som betyder, at rykkeren ikke skulle være udsendt, så rulles rykkeren tilbage. Det vil sige, at fx et gebyr afskrives og det registreres på sagen, at indsatsen er rullet tilbage på grund af betaling.

I det omfang sagsbehandleren har valgt at starte indsatsen, har denne mulighed for en række handlinger. Der kan vælges et subset af fordringer, der skal indgå i rykkeren (valget vil blive tjekket mod de generelle regler, således fejl undgås). Sagsbehandleren kan ligeledes udsætte betalingsfristen på rykkeren, skrive en note, der tilknyttes indsatsen (og fx kan indeholde en begrundelse for hvorfor det er valgt at udsende rykkeren frem for et andet inddrivelseskridt).

Afrunding af indsatser

Som det nok fremgår, er rykkeren en forholdsvis enkel indsats. Men princippet om at tjekke for ressourcer, tjekke regler for den konkrete indsats, at brevene dannes og låses, at der kan noteres begrundelser på indsatsen, at der er opsat tidsfrister for processen mm. er generelt og går igen i alle indsatser. Disse er blot specifikke for hver indsats, således at de detaljerede krav og behov dækkes.

En lang række indsatser er endog meget komplekse og indeholder en lang række delprocesser med egne regler, breve, tidsfrister osv. F.eks. indeholder lønindeholdelse både et varsel, en afgørelse, særlige tidsfrister, klagefrister, information om betalingsevneberegning og meget andet.

Sagsbehandlerens overblik – cockpittet.

I EFI er der bygget over 200 skærbilleder, der på forskellig måde danner grundlaget for sagsbehandlerens daglige inddrivelsesarbejde.

Udgangspunktet er, at man starter på et overbliksbillede. Her ses nogle få men relevante data om restanten, f.eks. navn og adresse, den samlede gæld, aktive indsatser mm.

Herfra kan man navigere til f.eks. kontooverblikket, hvor der er adgang til snart sagt alle detaljer om restantens enkelte gældsforhold, betalinger, mulighed for omposteringer, justering af forældelsesdatoer, afskrivning, og nedskrivning.

Man kan også springe til spor og indsatser, hvor man kan gribe ind i spor og indsatsforløb.

Konto/posteringsområdet samt indsat og spor er sammen med betalingsevneberegningssystemet de væsentligste i relation til sagsbehandlerens aktive handlinger. Designet af disse skærbilleder bærer alle præg af nogle ensartede funktioner. For eksempel kan man de fleste steder skrive noter og angive årsagskoder som supplement til noterne, hvilket igen giver mulighed for struktureret søgning i EFI. Det er også muligt at notere restanthenvendelser både med henvendelsesform og dato.

I tillæg til de mere handlingsorienterede skærbilleder er der bygget en række skærbilleder, hvis primære hensyn er at stille information til rådighed.

Det ene område handler om grundoplysninger, forstået som oplysninger om familieforhold (ægteskabelig status, børn, øvrige beboere på adresse mv.), relationer til virksomheder (ejerforhold, direktionsforhold mm.). Her fremgår også alternative adresser og partsrepræsentanter.

Tilsvarende findes et overblik over de aktiver, restanten er i besiddelse af jf. skattekontroloplysningerne, og et overblik over alle breve og noter som er udsendt eller skrevet på kundens sag. Herfra kan noter og dokumenter printes.

Det er klart, at EFI ikke kan indeholde alle oplysninger fra alle tilgængelige systemer i SKAT eller andre offentlige systemer. Hensigten har været at tilvejebringe de oplysninger, som er relevante for inddrivelsesopgaven, således det i færrest mulige tilfælde er nødvendigt at søge oplysninger andre steder.

Særlige hensyn skal der dog stadig tages, f.eks. i kontrolsager hvor helhedsvurderinger på tværs af SKATs fagområder skal iagttages. Tilsvarende vil samarbejde med politi og andre kontrolmyndigheder primært være forankret i manuel udveksling af oplysninger.

Eksternes adgang til oplysninger i EFI

EFI stiller en række oplysninger til rådighed for eksterne parter. De to væsentligste er fordringshaverne og restanterne. Fordringshaverne har alle adgang til en portal. Heri kan ses de mest basale oplysninger om en konkret restant, som fordringshaveren har et tilgodehavende hos. De kan ikke se alt, men kun det, som er fundet relevant og lovligt.

For restanterne stilles der tilsvarende en portal til rådighed. Heri kan ses gældsoplysninger, breve som er udsendt, der kan indberettes oplysninger om budgetforhold til brug for en betalingsevneberegning og tilbydes betalingsordninger. I det omfang restanten foretager aktive handlinger, som kan have betydning for sagsbehandlingen, er der bygget forskellige former for vejledning og advarsler ind i portalen. Denne frigives først om ca. 6 måneder.

For andre myndigheder vil der inden for de næste måneder blive stillet en række integrationspunkter til rådighed. Adgangen hertil vil være baseret på flere forhold. Dels en rollestyring der begrænser myndighedens adgang, dels vil der via disse integrationspunkter kun kunne hentes et begrænset sæt af oplysninger. Adgangen vil i øvrigt være styret af de tidligere nævnte sikkerhedscertifikater og tildelt ud fra en vurdering af den pågældende myndigheds hjemmelsgrundlag. Et eksempel kunne være indfødsretskontoret, et andet kunne være politiet. Begge parter har en retlig interesse i adgang til informationer i EFI, men ikke nødvendigvis de samme. Løsningen vil balancere disse forskelle.

Implementering af forvaltningsretten i EFI

Som det fremgår, spænder EFI bredt i måden hvorpå forvaltningsretten understøttes. Sikkerhed i forhold til brugere og leverandører, genbrug af andre af SKATs løsninger (f.eks. ESDH), og konkret faglig regelstyring er sådanne eksempler.

Det er dog værd at fremhæve nogle centrale punkter, hvor nogle kernelementer i forvaltningsretten kommer i særlig fokus. Disse er beskrevet nedenfor.

En lang række forvaltningsretlige emner er selvsagt også centrale, men med den fremhævelse søges belyst, at forvaltningsretten generelt og konkret er overvejende i hele implementeringen af EFI.

Modtagelse af en fordring i EFI

Måden hvorpå EFI modtager en fordring understøtter flere emner. Primært at datagrundlaget omkring en inddrivelsessag er korrekt, men også at denne kan holdes opdateret med hændelser, der indtræffer hos fordringshaver, opfyldelse af udveksling af relevante oplysninger om sagen, og ikke mindst at dette logges og registreres på restantens sag.

Omvendt er EFI ikke i stand til at sikre, at fordringshavere i alle tilfælde opfører sig korrekt. Det er f.eks. ikke muligt at sikre, at restancebeløbet er oplyst korrekt, at forældelsesdatoen er korrekt, at fordringshavere behørigt har underrettet restanten inden oversendelse til inddrivelsesmyndigheden etc. Disse forhold må i stedet håndteres dels inden for den enkelte myndigheds eget forvaltningsansvar, dels ved stikprøver og tværgående samarbejde mellem SKAT, fordringshaverne og deres IT-leverandører. SKAT og KL har blandt andet igangsat et tværgående samarbejde på inddrivelsesområdet, og SKAT mødes tilsvarende med de statslige fordringshavere.

Visitering

I relation til forvaltningsretten er EFI med til at understøtte både ensartetheden og den nødvendige og relevante forskellighed i inddrivelsessagerne. SKAT er af den opfattelse, at implementering af EFI (visitering og spor) øger retssikkerheden både i relation til proportionalitetsprincippet og i relation til ensartethed i sagsbehandlingen.

Forud for EFI lå hovedvægten på tjenstlige ordrer, når der skulle sikres ensartethed og proportionalitet. Tjenstlige ordrer og nye vejledninger om f.eks. brug af EFI gælder fortsat. Baggrunden er, at IT-løsningen ikke kan håndtere alle undtagelser og varianter. I de tilfælde skal der ske en manuel vurdering.

Arbejdet med en fordring i EFI

Skærm billederne i EFI understøtter flere elementer inden for forvaltningsretten. De væsentlige er muligheden for registrering af noter, således notatpligten kan opfyldes. Tilsvarende vil sagerne for størstepartens vedkommende være fuldt belyst via de informationer, som EFI stiller til rådighed; velstrukturerede årsagskoder giver mulighed for forbedrede analyser af praksis i inddrivelsen, og der vil være adgang til at opfylde anmodninger om aktindsigt og genskabelse af dokumenter.

Afrunding

På baggrund af foreliggende redegørelse mener SKAT at have redegjort for, at der i implementeringen af EFI er taget hensyn til både de konkrete inddrivelsesregler og forvaltningsretten.

SKAT imødeser ombudsmandens behandling af denne redegørelse, og vil som nævnt indledningsvist opfordre til, at redegørelsen behandles på et møde mellem SKAT og Ombudsmanden.”

Den 20. december 2013 skrev Skatteministeriet – under henvisning til ministeriets e-mail af 18. november 2013 – at ministeriet var bekendt med, at SKAT havde taget initiativ til et møde mellem mig og SKAT om EFI og de forvaltningsretlige regler, og at ministeriet derfor ikke foretog sig yderligere.

I et brev af 13. januar 2014 skrev jeg følgende til Skatteministeriet:

”Jeg har modtaget Skatteministeriets e-mail af 20. december 2013 og – direkte fra SKAT – SKATs redegørelse af 19. december 2013.

SKAT har i sin redegørelse oplyst, at SKAT ønsker et møde med ombudsmanden om redegørelsen med henblik på en uddybning heraf, og at SKATs Borger- og Retssikkerhedschef kan deltage på mødet og redegøre nærmere for det arbejde, som hun forventer at iværksætte vedrørende EFI i 2014.

På den baggrund skriver ministeriet i sin e-mail, at ministeriet ikke foretager sig yderligere på nuværende tidspunkt.

Jeg skal hertil bemærke følgende:

Som det senest er fremgået af mit brev af 4. november 2013 til ministeriet, bad ombudsmanden den 10. maj 2005 – på baggrund af dels bemærkningerne til forslag L 112/2004-2005 (2. samling) til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, dels en række sager om offentlige IT-systemer, som ombudsmanden dengang havde afsluttet – efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Skatteministeriet om en udtalelse om, hvordan ministeriet vil sikre, at det nye centrale restanceinddrivelsessystem (EFI) bliver indrettet, således at de forvaltningsretlige krav opfyldes.

Den 4. februar 2008 skrev ministeriet til ombudsmanden bl.a., at '(n)år designfasen er afsluttet, vil vi vende tilbage med en redegørelse for hvorledes de enkelte forvaltningsretlige krav er indarbejdet i systemløsningen'.

Ombudsmanden har således i 2005 bedt Skatteministeriet – som overordnet ansvarlig myndighed – om en udtalelse, og jeg finder det ikke hensigtsmæssigt, at en udtalelse fra ministeriet afventer et møde mellem mig og SKAT om SKATs redegørelse af 19. december 2013. Jeg henviser til bekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 af lov om Folketingets Ombudsmand, § 19, stk. 1 og 2, hvorefter ombudsmanden kan kræve

oplysninger og dokumenter mv. samt skriftlige udtalelser fra myndigheder, der er omfattet af hans kompetence.

Jeg bemærker også, at SKATs notat af 19. december 2013 er meget generelt udformet og bl.a. ikke ses at indeholde nogen konkret beskrivelse eller eksemplificering af, hvorledes EFI sikrer overholdelsen af centrale forvaltningsretlige krav som f.eks. forvaltningslovens bestemmelser om partshøring, begrundelse og partsrepræsentation. Det fremgår bl.a. heller ikke af notatet, hvorledes EFI generelt eller i konkret beskrevne tilfælde identificerer sager, som nødvendigvis må udtages til manuel behandling for at overholde gældende forvaltningsretlige regler.

Når jeg har modtaget udtalelsen fra Skatteministeriet, er jeg indstillet på at deltage i et møde, hvori både SKAT (og herunder gerne SKATs Borger- og Retssikkerhedschef) og Skatteministeriet deltager.

Det er nu mere end 8 ½ år siden, at ombudsmanden bad ministeriet om en udtalelse, og EFI blev sat (delvist) i drift den 1. september 2013. På den baggrund anmoder jeg om at modtage Skatteministeriets – konkrete og dækkende – udtalelse snarest og senest den 15. marts 2014.”

Skatteministeriet sendte sin udtalelse til mig den 17. marts 2014. I udtalelsen skrev ministeriet følgende:

”Folketingets Ombudsmand har i brev af 13. januar 2014 om Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) anmodet om en udtalelse fra Skatteministeriet bl.a. med henvisning til, at SKATs notat af 19. december 2013 er meget generelt udformet.

Skatteministeriet har på den baggrund indhentet vedlagte redegørelse fra SKAT, der mere konkret beskriver, hvorledes EFI sikrer overholdelsen af centrale forvaltningsretlige krav. EFI er endnu ikke fuldt implementeret, men redegørelsen er udarbejdet under forudsætning af fuld funktionalitet i EFI.

I redegørelsen konkluderes det, at EFI overholder de forvaltningsmæssige krav. Der er dog i redegørelsen påpeget nogle uhensigtsmæssigheder.

SKAT har fundet EFI-systemets tekniske håndtering af brevs-kabeloner uhensigtsmæssig, idet sagsbehandleren ikke kan se, hvordan det endelige brev reelt vil se ud og heller ikke kan ændre heri, før brevet er afsendt.

Endvidere har SKAT ved en ny kvalitetssikring af de breve, der i dag udsendes fra EFI, konstateret, at ikke alle breve opfylder de forvaltningsmæssige regler. I de tilfælde, hvor SKAT har konstateret mangler i forhold til forvaltningsretten, er disse rettet op. Vedrørende de breve, der er taget i brug, og hvor SKAT har konstateret, at de ikke var fyldestgørende i forhold til de forvaltningsretlige regler, vil SKAT vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang sagen skal revurderes. Derudover har SKAT igangsat en proces for en endelig kvalitetssikring af både de breve, der allerede i dag udsendes, og de breve, der fremadrettet påtænkes udsendt af EFI, når den fulde systemunderstøttelse er iværksat.

Skatteministeriet har ikke grundlag for at stille spørgsmålstejn ved konklusionerne i redegørelsen fra SKAT. Skatteministeriet finder dog samtidig, at det må konstateres, at der ikke under udviklingen af EFI synes at have været løbende dokumentering mv. af EFIs overholdelse af de forvaltningsretlige krav.

Skatteministeriet gennemfører i efteråret 2014 en analyse af SKATs afdeling for IT Udvikling, hvorunder den projektmodel, der anvendes til at styre it-projekter i SKAT, skal analyseres. Som led i analysen vil projektmetoden blive tilpasset, så den i videre omfang sikrer og dokumenterer, at de forvaltningsretlige krav mv. tænkes ind i det løbende arbejde med udviklingen af it-systemer.

Skatteministeriet skal beklage det langvarige forløb i forhold til en stillingtagen til de af ombudsmanden rejste spørgsmål.

Efter at ombudsmanden har haft lejlighed til at gennemgå den nu fremsendte redegørelse, vil Skatteministeriet foreslå, at der afholdes et møde med deltagelse af ombudsmanden, Skatteministeriet, SKAT og SKATs Borger- og retssikkerhedschef med henblik på at få belyst evt. supplerende spørgsmål fra ombudsmandens side. I den forbindelse orienterer Skatteministeriet også gerne særskilt om det planlagte projekt om SKATs it-udviklingsprojekter.”

I den vedlagte redegørelse af 10. marts 2014 fra SKAT var der anført følgende:

”Redegørelse til FOB

1. Indledning

Folketingets Ombudsmand anmodede den 10. maj 2005 Skatteministeriet om en redegørelse for, hvordan ministeriet ville sikre sig, at det nye centrale inddrivelsessystem (EFI) blev indrettet således, at de forvalt-

ningsretlige regler blev opfyldt. Der har siden maj 2005 været en løbende dialog mellem ombudsmanden og SKAT. Oprindeligt var det planlagt, at EFI skulle implementeres i 2007. Implementeringen er dog efterfølgende blevet udskudt af flere omgange, indtil SKAT den 1. september 2013 begyndte implementeringen af EFI. Herefter har ombudsmanden ved brev af 4. november 2013 henvendt sig til Skatteministeriet om den endelige redegørelse om EFI-systemets overholdelse af de forvaltningsretlige regler. Den 19. december 2013 fremsendte SKAT supplerende oplysninger til ombudsmanden med anmodning om, at der afholdtes et uddybende møde. Ombudsmanden har på denne baggrund den 13. januar 2014 anmodet Skatteministeriet om at fremsende en udtalelse med henvisning til sine tidligere anmodninger inden afholdelse af et uddybende møde.

På denne baggrund har SKAT udarbejdet nærværende redegørelse. SKAT har særligt taget afsæt i ombudsmandens brev af 13. januar 2014 til Skatteministeriet, hvoraf det blandt andet fremgår, at de supplerende oplysninger, som SKAT sendte til ombudsmanden den 19. december 2013, ikke indeholdte en konkret beskrivelse eller eksemplificering af, hvordan EFI sikrer overholdelse af centrale forvaltningsretlige krav. I afsnit 1 er redegjort for lovgrundlaget for EFI samt opbygningen af systemet. I afsnit 2 er redegjort for EFIs håndtering af de forvaltningsretlige regler. I afsnit 2 er der henvist til diverse breveksempler, der enten manuelt eller ved en automatisk proces dannes i EFI. Brevene er vedlagt som bilag til redegørelsen.

Implementeringen af EFI er som nævnt påbegyndt den 1. september 2013. Implementeringen sker trinvis, således at funktionaliteten i systemet gradvist bliver taget i brug. På grund af systemets størrelse og kompleksitet idriftsættes systemet kontrolleret og trinvist og forventes således først fuldt implementeret med alle funktionaliteter i juli 2014. Det betyder, at manuelle processer løbende vil blive erstattet af automatiserede processer. Hovedprocesser i inddrivelsesarbejdet, eksempelvis rykkerprocedure, lønindeholdelse, særskilt lønindeholdelse m.v., vil kunne igangsættes automatisk, hvor restantens forhold ikke kræver individuel vurdering. Automatiseringen i EFI er ikke fuldstændig, idet en sag kan udtages til manuel sagsbehandling under hensyntagen til restantens konkrete forhold. Dette vil eksempelvis ske i alle de tilfælde, hvor restanten retter telefonisk eller skriftlig henvendelse til SKAT i forbindelse med en inddrivelsessag.

I forbindelse med udarbejdelse af redegørelsen er der sideløbende foretaget en ny kvalitetssikring af de breve, der i dag udsendes fra EFI. Som bilag til redegørelsen er vedlagt eksempler på tilrettede breve, som er valgt ud fra kriterier om væsentlighed og hyppig anvendelse. I forbindelse med kvalitetssikringen er det konstateret, at ikke alle breve opfylder de

forvaltningsretlige krav. Breve, der allerede anvendes, er gennemgået, og i det tilfælde, hvor der er konstateret mangler i forhold til forvaltningsretten, er disse rettet op. SKAT har igangsat en proces for en endelig kvalitetssikring af både de breve, der allerede i dag udsendes og fremadrettet påtænkes udsendt af EFI, jf. nærmere afsnit 2.4.2.

EFIs funktionalitet er beskrevet ud fra forudsætningen om, at EFI er taget fuldt i brug, hvilket ikke endnu er sket. Så længe EFI ikke er fuldt implementeret, håndteres processerne manuelt dvs. efter hidtidige tilrettelagte og løbende regulerede processer, som er anvendt i inddrivelsen siden SKATs overtagelse af inddrivelsesopgaven i 2005.

1.1. EFIs opbygning mv.

1.1.1. Lovgrundlag for EFI

Grundlaget for etablering af 'den fælles restanceinddrivelsesmyndighed' er lov nr. 429 af 6. juni 2005 om opkrævning og inddrivelse af fordringer (opkrævning- og inddrivelsesloven). Loven medførte, at SKAT fik til opgave at stå for restanceinddrivelsen. Året efter blev loven om ét fælles inddrivelsessystem vedtaget, jf. lov nr. 516 af 7. juni 2006 (Ét fælles inddrivelsessystem mv.). Med loven blev der foretaget en række harmoniseringer og forenklinger med det formål at sikre borgere og virksomheders retssikkerhed og samtidig give mulighed for at effektivise restanceinddrivelsen ved en højere grad af automatisering.

Baggrunden for samlingen af inddrivelsesopgaven var bl.a. anbefalinger fra Rigsrevisionen, der påpegede en række u hensigtsmæssigheder i forbindelse med offentlige restancer, herunder at regelgrundlaget var unødigt kompliceret, den IT-mæssige understøttelse var utilstrækkelig, og at der var for mange myndigheder involveret. Dette medførte en uensartet sagsbehandling og en forringelse af borgernes retssikkerhed. EFI er et af flere tiltag, der skal medvirke til at imødekomme Rigsrevisionens anbefaling. Tanken med EFI er at få samlet al offentlig inddrivelse fra fordringshaverne, eksempelvis politiet, kommunerne etc., således at henvendelser til og fra SKAT til borgeren/virksomheden sker via et system. Ligeledes er det tanken, at en inddrivelsessag skal kunne behandles fra 'vugge til grav' i et system, hvorved der skabes mulighed for automatisering og effektivisering af inddrivelsen. EFI håndterer alle inddrivelsesskridt herunder udsendelse af rykker, varsel og afgørelse om lønindeholdelse og efterfølgende administration af selve løntrækket frem til sagens endelige afslutning. EFI skal understøtte den samlede offentlige inddrivelse med udgangspunkt i en helhedsorienteret sagsbehandling og på sigt en maksimal automatisering. Som eksempel herpå se nedenfor:

[Billede udeladt her, min bemærkning]

1.1.2. Fordringer i EFI-krav til fordringshaver

EFI håndterer ca. 420 fordringstyper for ca. 7-800 statslige og kommunale fordringshavere.

Snitfladerne mellem opkrævningsmyndigheden og inddrivelsesmyndigheden er fastlagt i § 2 i opkrævning- og inddrivelsesloven. Af bemærkningerne hertil fremgår:

'I bestemmelsen fastlægges i øvrigt snitfladen og kompetenceforholdet mellem de kommunale og statslige fordringshavere på den ene side og den nye restanceinddrivelsesmyndighed på den anden.

Det foreslås således, at de enkelte fordringshavere som hidtil skal varetage det almindelige opkrævningsarbejde, herunder også rykkerprocedurer, efter de fastlagte regler og procedurer herom. Hvis der er tvist om kravets eksistens eller størrelse, skal tvisten afklares ved fordringshaverens foranstaltning.

Hvis en fordring er overdraget til restanceinddrivelsesmyndigheden, og der efterfølgende rejses tvivl om kravets eksistens, vil indsigelsen skulle behandles af fordringshaveren med henblik på en afklaring af spørgsmålet.

Det er en betingelse for overdragelse til restanceinddrivelsesmyndigheden, at skyldneren underrettes skriftligt af fordringshaveren om overdragelsen. Det kan i praksis ske på den sidste rykkerskrivelse eller på bekræftelsen af en indgået afdragsordning eller lignende. På tilsvarende vis skal fordringshaveren give skyldneren besked, hvis fordringen 'tilbagekaldes' og der ydes henstand.'

Fordringshaverne foretager sædvanlig opkrævning af fordringen. Lykkes det ikke fordringshaveren via egen opkrævningsprocedure at få restanten til at betale, kan sagen oversendes til Restancemyndigheden til inddrivelse.

I bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 2013 om inddrivelse af gæld til det offentlige er fastsat, hvilke oplysninger, der skal indsendes af fordringshaveren i forbindelse med fordringens oversendelse til inddrivelsesmyndigheden. Det fremgår således af § 4, stk. 2,

'Ved overdragelse af fordringen til restanceinddrivelsesmyndigheden skal fordringshaveren eller dennes repræsentant benytte skyldners cpr-nr. eller cvr-nr. som journalnummer. Oplysninger om cpr-nr. eller cvr-nr. kan dog undlades, hvis fordringshaveren eller dennes repræsentant godtgør, at det ikke har været muligt at fremskaffe sådanne oplysninger. For-

dringshaveren skal ved overdragelsen af fordringen til restanceinddrivelsesmyndigheden give alle oplysninger, som efter restanceinddrivelsesmyndighedens bestemmelse er nødvendige for inddrivelsen, herunder oplysning om fordringens stiftelsestidspunkt, forfaldstidspunkt, sidste rettidige betalingstidspunkt, rentesats, hovedstol, tilskrevne renter, gebyrer og omkostninger samt udsendte erindrings skrivelser og deres udsendelsesdatoer.'

Afgivelse af disse oplysninger understøtter, at de fordringer, som SKAT modtager til inddrivelse, må anses for at være retskraftige. De af fordringshaveren indsendte oplysninger anvendes i EFI til at foretage den visitering og scoring, der er nævnt nedenfor i afsnit 1.1.3. EFI systemet er indrettet således, at såfremt en fordringshaver ikke har indberettet de fastsatte oplysninger i forbindelse med kravets oversendelse til EFI, er kravet ikke omfattet af et automatiseret procesforløb, men overgår til manuel sagsbehandling hos en inddrivelsesmedarbejder.

1.1.3. Fastlæggelse af inddrivelsesskridt, herunder proportionalitet

Efter at fordringen er modtaget til inddrivelse, foretages en visitering af restanten i EFI for at finde ud af, hvilke tiltag EFI skal anvende. Herefter vil det mindst indgribende inddrivelsesskridt som udgangspunkt blive påbegyndt. Af nedenstående figur ses en simplificeret model over en fordrings automatiske vej i EFI fra modtagelse til endelig betaling. Der kan være tilfælde, hvor sagen udtages til manuel sagsbehandling.

[Billede udeladt her, min bemærkning]

Ifølge forarbejderne til L 112 (2004/2005, 2. samling) – lovforslag til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer – fremgår, at det er forudsat, at der etableres en automatisk visitationsmodel, jf. ordlyden af forarbejderne:

'Endvidere foreslås det, at restanceinddrivelsesmyndigheden får adgang til at indhente oplysninger om skyldnerens økonomiske forhold, arbejdsmæssige forhold, bolig-mæssige forhold m.v. inden for rammerne af persondataloven og forvaltningsloven, i det omfang sådanne oplysninger er en forudsætning for varetagelse af inddrivelsesopgaven. Efter forslaget kan oplysningerne indhentes elektronisk med henblik på, at de kan indgå i en automatisk visitering af sagerne.' og

'De nye forenklede og harmoniserede inddrivelsesregler – herunder på området for lønindeholdelse – vil være med til at sikre en inddrivelsesstrategi, hvor sagerne visiteres, så indsatsen løbende kan tilpasses brug af de mest hensigtsmæssige og e-administrerbare inddrivelsesinstrumenter set i forhold til de enkelte skyldforhold. Visitationsmodellen for-

ventes bl.a. at bygge på, om skyldneren er en virksomhed eller privat person; på gældens størrelse; størrelsen af skyldnerens indtægt, indtægtskilde og formueforhold; gældens karakter m.v., og nok så vigtigt, ud fra en sagligt begrundet segmentering af forskellige grader af medspillere og modspillere, gående fra skyldnere, der kan og vil betale til de skyldnere, der kan men ikke vil betale. Det bemærkes, at det ikke hermed er til sigtet at fravige det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetskrav.'

I praksis betyder det, at visiteringen vælger, hvorvidt SKATs modtagelse af sagen kan bekræftes automatisk eller manuelt. Manuel bekræftelse sker i de tilfælde, hvor fordringshaveren har givet særlige oplysninger af betydning for inddrivelsen. Herefter scores restanterne i EFI. Scoring har betydning for hvilket inddrivelseskridt, der først skal anvendes overfor restancen. Scoring af restanterne bliver dels baseret på de oplysninger, som modtages fra fordringshaverne, dels på de oplysninger, SKAT selv har til rådighed, eksempelvis om indkomstforhold, bopælsforhold mv. Scoringen resulterer i, at restanterne først opdeles i tre hovedgrupper 1) borgere, 2) virksomheder og 3) selvstændigt erhvervsdrivende. Herefter vurderes restanterne i de enkelte grupper efter betalingsvilje – gruppe a) indeholder restanter med høj betalingsvilje, gruppe b) – mellem betalingsvilje og c) – ringe eller ingen betalingsvilje. Scoring har betydning for, hvilket forløb af indsatser den pågældende restant som udgangspunkt skal mødes med, eksempelvis rykker, varsel om lønindeholdelse, tilsigelse til udlægsforretning.

Visitering og scoring er p.t. ikke implementeret i EFI.

2. EFI's håndtering af forvaltningsretlige problemstillinger

2.1. Journalisering i EFI

2.1.1. Lovgrundlag mv.

Med den nye offentlighedslovs § 15 er det blevet et lovkrav, at dokumenter af væsentlig betydning for sagen skal journaliseres, hvilket også omfatter interne arbejdsdokumenter i deres endelige form, således at SKATs medarbejdere til enhver tid har adgang til dokumenterne.

Det følger af forvaltningslovens kap. 4 og af offentlighedslovens kap. 2, at der kan gives aktindsigt i sager hos en forvaltningsmyndighed. Det er derfor nødvendigt for offentlige myndigheder at journalisere en sags dokumenter, herunder ind- og udgående breve, jf. f.eks. FOBs udtalelse i 97.198, hvori FOB blandt andet udtaler følgende:

'Kravet om genpart eller kopi af myndighedens udgående dokumenter grunder sig særligt på to forhold: dels at sikre bevis hos myndigheden

selv (såvel af hensyn til myndighedens interne behov som af eksterne hensyn) for det præcise indhold af dokumenter, som er udgået fra myndigheden, dels at muliggøre meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med bestemmelserne herom i offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4.'

2.1.2. Håndtering i EFI

Alle dokumenter, der produceres i EFI, uanset om det er automatisk genererede breve eller breve udarbejdet af en sagsbehandler, gemmes i SKATs eksisterende journaliseringssystem CAPTIA.

EFI journaliserer automatisk i CAPTIA i en endelig og ikke-redigerbar form. Det betyder, at dokumenterne ikke kan redigeres efter journalisering, og der kan udskrives en autentisk kopi.

Dokumenter, som produceres uden for EFI, f.eks. i et tekstbehandlings-system, udskrives i endelig form og indscannes til EFI. Som led i indscanningsprocessen lagres dokumentet i CAPTIA og er dermed ikke-redigerbart. Tilsvarende journaliserer EFI automatisk de noter, en sagsbehandler kan skrive i EFI som led i sagsbehandlingen. Det samme gælder de eventuelle interne dokumenter, som sagsbehandleren ønsker at tilknytte den pågældende sag. Breve, der sendes til SKAT af eksempelvis restanter, indscannes af SKATs centrale postmodtagelse, og journaliseres efterfølgende i CAPTIA. EFI indeholder et skærmbillede, hvorfra alle dokumenter – så vel eksterne som interne – på en given restant kan fremfindes. Når sagsbehandleren ønsker at se et dokument (note eller brev), hentes det journaliserede dokument i CAPTIA frem i EFI og præsenteres på skærmen.

Eneste undtagelse til EFIs brug af CAPTIA er opkrævninger, der iværksættes i forbindelse med en betalingsordning. SKAT anvender Nets BS-total til opkrævning af betalingsordninger. I EFI gemmes og journaliseres den kvittering, som Nets sender for modtagelsen af oplysningerne.

2.1.3. Konklusion

Det er vurderingen, at EFIs indretning, med hensyn til journalisering af sagens akter, opfylder kravene hertil. Journaliseringen giver mulighed for, at SKATs medarbejdere til enhver tid har adgang til de dokumenter, der produceres i EFI. Samtidig kan restanterne til enhver tid få en kopi af sagens akter udleveret, og SKAT kan sikre sig bevis for de sagsbehandlingsskridt, der er foretaget. Dette gælder akter produceret i systemet og akter modtaget og indscannet.

2.2. Autenticitet

2.2.1. Lovgrundlag mv.

Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag kritiseret, at en styrelse fremsendte dokumenter i word-format til borgerne, hvorfor det var muligt at ændre i dokumentet efter afsendelse. FOB henviste til de basale krav, der stilles i den standard, der er udarbejdet for informationssikkerhed, DS484, og som alle dele af staten skal anvende.

Det er en forudsætning for at kunne opfylde kravet om aktindsigt, at der gemmes autentiske kopier af de breve, der er afsendt fra myndigheden, jf. i øvrigt det under 2.1. anførte.

2.2.2. Håndtering i EFI

Dokumenter, der produceres i EFI, udsendes af SKATs centrale distributionssystem A&D. A&D sammensætter data, der kommer fra EFI med en brevs-kabelon inkl. tekst. Brevene bliver herefter udskrevet af SKATs printleverandør og udsendt med post.

Når dokumentet er dannet i A&D og efterfølgende udsendt fra SKATs printleverandør, bliver dokumentet gemt i den version, der er dannet og afsendt, og det er ikke muligt at ændre i eller tilbagekalde dokumentet efter afsendelse. Dokumentet gemmes i CAPTIA og kan udskrives herfra, jf. ovenfor under journalisering.

A&D kan også udsende e-mail og SMS. Disse elektroniske beskeder indeholder ikke selve brevet, som restanten skal modtage men i stedet en besked om, at der er post til vedkommende i Skattemappen. I Skattemappen vil være gemt en kopi af det brev, der er afsendt med post til restanten. Skattemappen er den personlige mappe, der også indeholder forskudsregistreringer, årsopgørelser mv. på SKAT.dk.

2.2.3. Konklusion

Det er vurderingen, at dokumenter dannet i EFI lever op til DS484, nu ISO 27001-sikkerhedsstandard, jf. ovenfor, idet de efter afsendelse ikke kan rettes og tilbagekaldes af afsender og heller ikke kan ændres af modtager.

Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte under punkt 2.1.3.

2.3. Underskriftskrav og datering

2.3.1. Lovgrundlag mv.

Det følger af forvaltningslovens § 32 b, stk. 1, at dokumenter i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på

en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Efter § 32 b, stk. 2 og 3, gælder dette dog ikke for dokumenter, der udarbejdes som led i en automatisk sagsbehandling eller for dokumenter uden væsentligt indhold, eksempelvis en kvitteringsskrivelse.

Endvidere fremgår det af inddrivelsesbekendtgørelsens § 38, at inddrivelsesmyndigheden kan udstede meddelelser, underretninger, erindringsskrivelser, tilsigelser og afgørelser mv. uden underskrift eller med maskinel underskrift.

Folketingets Ombudsmand har i sagen FOB 2008.79 udtalt, at 'retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer, at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelses-sag, herunder selve afgørelsen, skal underskrives og opbevares i en autentisk kopi'.

2.3.2. Håndtering i EFI

Dokumenter kan produceres i EFI både automatisk og manuelt ved en sagsbehandlers aktive handling.

Breve, der produceres automatisk og uden manuel behandling, underskrives ikke af medarbejdere, jf. forvaltningslovens § 32 b, stk. 2, og inddrivelsesbekendtgørelsens § 38. Det fremgår, at SKAT er afsender.

Breve, der udsendes som følge af manuel sagsbehandling, underskrives ikke i traditionel forstand (med kuglepen). Systemet sørger for, at medarbejderens unikke medarbejdersnummer medsendes til det centrale distributionssystem, som påfører medarbejderens navn på brevet. Medarbejderne kan ikke undertrykke denne handling, hvorved der er sikkerhed for, at underskriftskravet ikke kan omgås. (...)

Opstår der en fejl, som gør, at et brev ikke kan blive udsendt, bliver der i EFI oprettet en opgave til enten en tekniker eller sagsbehandler om at rette op på fejlen.

2.3.3. Konklusion

Det er vurderingen, at EFIs håndtering af dokumenter i forbindelse med den automatiske sagsbehandling opfylder de forvaltningsretlige krav her til, jf. forvaltningslovens § 32 B, stk. 2, og inddrivelsesbekendtgørelsens § 38.

2.4. Brevskabeloner

2.4.1. Lovgrundlag mv.

Der er en række forvaltningsretlige krav, der skal være opfyldt, når en offentlig myndighed fremsender en afgørelse til borgerne og virksomhederne. Herunder er et af de væsentligste krav, at afgørelsen er forsynet med tydelig afsender og modtager, fremstår i et let forståeligt sprog, med en konkret og tydelig begrundelse for afgørelsen, herunder henvisning til det relevante retsgrundlag, samt en klagevejledning.

2.4.2. Håndtering i EFI

EFI genererer som tidligere nævnt breve både automatisk og ved manuel sagsbehandling. Dannelsen af breve sker ud fra en brevskebelon, som indeholder opsætningen af brevet (selve layoutet), den generelle faste brødtekst og en række regler for hvilke data og oplysninger, som skal sættes ind i brevet. Langt de fleste skabeloner er udarbejdet med henblik på at understøtte en konkret inddrivelsesindsats. EFI udfylder datafelterne automatisk, og såfremt inddrivelsesindsatsen kræver det, supplerer inddrivelsesmedarbejderen med konkrete oplysninger. Medarbejderen har et større antal breve at vælge imellem. Når medarbejderen har valgt et konkret brev, vil medarbejderen skulle udfylde et sæt af felter i sit skærmbillede. Medarbejderen kan til enhver tid se indholdet af selve skabelonen. De felter, som medarbejderen udfylder, vil EFI efterfølgende sende til distributionssystemet, som derefter sammensætter det endelige brev ud fra skabelonen, data fra EFI og brødtekst. Medarbejderen kan ikke, efter at have udfyldt de relevante felter i skærmbilledet og trykket på 'send', se det færdige brev, ligesom medarbejderen ikke kan ændre i brevet eller tilbagekalde det. Såfremt der er sket fejl i forbindelse med dannelsen af brevet, vil medarbejderen være nødsaget til at starte forfra og sende et nyt brev, der erstatter det dannede brev.

2.4.3. Konklusion

Det er vurderingen, at det er u hensigtsmæssigt, at sagsbehandleren ikke kan se, hvordan det endelige brev vil se ud, og at sagsbehandleren heller ikke kan ændre heri efter afsendelse til fletning i A&D, jf. afsnit 2.2.2. Der skal være mulighed for ændring/tilbagekaldelse, så længe brevet ikke er videresendt fra A&D til SKATs printleverandør, således at sagsbehandleren kan sikre sig, at brevet er korrekt både juridisk og indholdsmæssigt, forinden det afsendes. Som følge heraf arbejder SKAT videre med at understøtte, at dette bliver muligt i systemet. Der kan overvejes en løsning, hvorefter sagsbehandleren efter udarbejdelse af et brev skal anvende 'vis endeligt brev' funktion, og først derefter kan sende brevet til A&D.

SKAT har tilrettelagt en proces vedrørende kvalitetssikring af de resterende breve i EFI forud for ibrugtagning. Vedrørende de breve, der er taget i brug, og hvor SKAT har konstateret, at de ikke var fyldestgørende i

forhold til de forvaltningsretlige regler, jf. s. 4, vil det blive vurderet, hvorvidt og i hvilket omfang, sagen skal revurderes.

2.5. Partshøring

2.5.1. Lovgrundlag mv.

Det følger af forvaltningslovens § 19, at der skal ske partshøring inden, der træffes afgørelse i en sag. SKAT skal således foretage en høring over oplysninger af væsentlig betydning for sagen vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som parten ikke kan antages at være bekendt med, og som er til ugunst for parten. Parten har således ret til at udtale sig i sagen forinden, der træffes en afgørelse.

2.5.2. Håndtering i EFI

For at sikre at det forvaltningsretlige krav om partshøring i sagsbehandlingen er opfyldt, er der i EFI indarbejdet procedurer, der sikrer, at partshøring iværksættes, inden der træffes en afgørelse.

Som eksempel kan nævnes lønindeholdelse, hvor der først udsendes et brev – et varsel, hvori der er fastsat en tidsfrist, indenfor hvilken restanten skal afgive sine bemærkninger. Dette kan ske både mundtligt og skriftligt (...). Efter tidsfristens udløb træffes en afgørelse, eller der partsføres på ny, såfremt sagens behandling i SKAT giver anledning til fornyet partshøring. En fornyet partshøring vil være en manuel handling, hvor sagsbehandleren udsætter selve afgørelsen om lønindeholdelse for at gennemføre partshøringen over for restanten. Når denne proces er afsluttet, skal lønindeholdelsen justeres med de relevante informationer, således at afgørelsen afspejler partshøringsforløbet.

Oplysninger og bemærkninger modtaget i partshøringsprocessen indarbejdes, som nævnt, i EFI. Afhængigt af typen af information er der forskellige måder at indberette på i EFI. Oplysninger om kundens betalings evne skal indarbejdes i betalingsevne modulet, hvorved det vil indgå i afgørelsesgrundlaget og fremgå af afgørelsesbrevet. Oplysninger om private forhold, som medarbejderen tillægger betydning for sagsforløbet, skal noteres i notefelter. Efterfølgende skal informationen omsættes i handling f.eks. bevilling af henstand, udsættelse af en betaling i en periode eller anden relevant handling.

På modregningsområdet foretages der i øjeblikket ikke partshøring, forinden der modregnes, jf. nedenfor.

2.5.3. Konklusion

Det er vurderingen, at de afgørelser, der træffes, overholder reglerne om partshøring i forvaltningslovens kap. 5, idet der inden afgørelse, om løn-

indeholdelse, særskilt lønindeholdelse, betalingsevneberegning osv. parthøres over afgørelsen. Dette gælder både afgørelser, der træffes som led i automatisk og manuel sagsbehandling.

Med hensyn til modregning verserer der i øjeblikket en sag, idet Folketingets Ombudsmand har rejst spørgsmål om forpligtelsen til at foretage partshøring, inden modregningen iværksættes. En nærmere redegørelse for problemstillingen er under udarbejdelse med henblik på oversendelse til ombudsmanden, hvorfor der ikke nærmere redegøres herfor i denne redegørelse.

2.6. Begrundelse

2.6.1. Lovgrundlag mv.

Det følger af forvaltningslovens kapitel 6, at en afgørelse skal begrundes, medmindre parten får fuldt ud medhold i afgørelsen. Begrundelsen skal henvise til det relevante lovgrundlag, og hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal der være en angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen og dermed sagens afgørelse.

2.6.2. Håndtering i EFI

I EFI er det forvaltningsretlige begrundelseskrav understøttet ved, at EFI indeholder en række felter, hvori sagsbehandleren kan og skal notere de forhold, der har været afgørende for sagens resultat, og dermed sagens udfald. De af sagsbehandleren anførte forhold vil herefter blive overført til afgørelsesbrevet. Et typisk eksempel er begrundelser i forbindelse med gennemgang og godkendelse af et budget, som restanten har fremsendt, hvor hver budgetpost individuelt kan begrundes. Det betyder, at restanten i den efterfølgende afgørelse kan læse, hvordan den enkelte budgetpost er behandlet, således at det fremgår, om posten er godkendt, delvist godkendt (evt. tidsbestemt) eller afvist (...). Systemmæssigt er det muligt at udsende afgørelser uden udfyldelse af begrundelsesfeltet, idet der ikke i EFI er indarbejdet en systemblokering, der hindrer dette.

Er der tale om en af de processer, hvori der træffes afgørelse alene ud fra en automatisk sagsbehandling, så er begrundelseskravet sikret ved, at varsling og/eller afgørelse indeholder de objektive data, som kræves for at opfylde begrundelseskravet. Det betyder, at systemet vil vælge en begrundelse, der er tilpasset de enkelte typer af fordringstyper.

I lønindeholdelsesprocessen følges de regler, som fremgår af inddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 5. Forinden lønindeholdelse iværksættes, høres/varsles restanten om de oplysninger, som SKAT har lagt til grund for den indeholdelsesprocent, der påtænkes indeholdt med. Der fremsendes, sammen med høringsbrevet/varslet, et budgetskema, som re-

stanten kan udfylde. Såfremt restanten ikke returnerer det vedlagte budgetskema, vil EFI udsende en afgørelse på baggrund af de oplysninger, der er partshørt over og med en begrundelse for afgørelsen. Returnerer restanten budgetskemaet, er SKAT forpligtiget til at foretage en manuel betalingsevneberegning, hvorefter sagsbehandleren skal udarbejde begrundelse for afgørelsen.

Forløbet er anderledes, når der tilsiges til en udlægsforretning, hvor retsplejeloven regulerer kravene til bl.a. tilsigelsen og processen, herunder de materielle regler under udlægsforretningen, eksempelvis i hvilket aktiv, der gøres udlæg. Dette skal begrundes, så restanten har mulighed for at udpege de aktiver, udlægget skal foretages i (restantens påvisningsret).

Afgørelserne i EFI er bygget op således, at det relevante lovgrundlag automatisk fremgår af brevene. Det betyder, at systemet vil vælge en henvisning til det lovgrundlag, som er tilpasset den enkelte fordringstype.

2.6.3. Konklusion

Det er vurderingen, at forvaltningslovens kap. 6 overholdes, idet breve, der vil blive anvendt i en automatisk proces i EFI, påføres konkrete begrundelser og henvisninger til det eller de relevante lovgrundlag. Det samme gælder afgørelser, der træffes på baggrund af en manuel behandling, idet det lægges til grund, at sagsbehandleren udfylder begrundelsesfeltet med en begrundelse.

2.7. Klagevejledning

2.7.1. Lovgrundlag mv.

Det følger af forvaltningslovens kap. 7, at en afgørelse skal påføres en individuel klagevejledning. En klagevejledning skal således angive klageinstans, oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klagen, herunder angivelse af en eventuel tidsfrist.

2.7.2. Håndtering i EFI

Det forvaltningsretlige krav om klagevejledning er i EFI sikret ved, at afgørelserne automatisk påføres klagevejledning. Klagevejledningen er bundet til processerne og dermed i sidste ende brevskaelonerne. Det betyder, at systemet vil vælge en klagevejledning, der er tilpasset de enkelte typer af inddrivelseskrav. Regelstyringen i EFI medfører således, at de mange forskelligartede breve har deres egen unikke klagevejledning. Det betyder, at eksempelvis klagevejledningen på et varsel om lønindeholdelse er forskellig fra klagevejledningen på en tilsigelse om udlæg. Tilsvarende kan en afgørelse om lønindeholdelse være forskellig i to lønindeholdelsessager, som det ses i følgende eksempel:

Restant A og B sættes begge i lønindeholdelse. A skylder restskat, og B skylder en parkeringsafgift. Klagevejledningen til A vil derfor henvise til Skatteankestyrelsen, og for B vil der være klagemulighed til fogedretten (...).

Indretningen af EFI betyder, at der i forbindelse med en afgørelse, der vedrører flere forskellige krav, vil være flere klagevejledninger i samme afgørelse. Der vil derfor både være en klagevejledning for skat og en for bødekraft, såfremt afgørelsen vedrører begge fordringstyper.

2.7.3. Konklusion

Det er vurderingen, at forvaltningslovens kap. 7 overholdes, idet breve dannet i EFI påføres individuelle klagevejledninger.

2.8. Notatpligt

2.8.1. Lovgrundlag mv.

Det følger af offentlighedslovens § 13, at en offentlig myndighed har pligt til at tage notat om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse. Ombudsmanden har i FOB 2005.334 udtalt, at det endvidere følger af en almindelig retsgrund sætning, at en myndighed skal sørge for, at der, også udover de tilfælde som følger af offentlighedslovens § 6, skal foretages notat om ekspedition af væsentlig betydning for behandling af en sag, hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Som følge heraf skal det være muligt at se, hvilke oplysninger og faktiske vurderinger, der har ligget til grund for sagens afgørelse, herunder mulighed for at give aktindsigt i disse.

2.8.2. Håndtering i EFI

Der er i EFI udviklet skærm billeder, hvori sagsbehandleren kan indtaste noter. Mulighederne findes på de enkelte skærm billeder, der retter sig mod indsatser, f.eks. lønindeholdelse eller udlæg. Noterne indeholder et fritekstfelt, et datofelt og et felt, hvor man angiver henvendelsesform (eks. telefon), når noten skrives på baggrund af en henvendelse. Noter bliver gemt i ikke-redigerbart format og kan altid vises igen og udskrives. Tilsvarende kan der laves noter, som kan tilknyttes specifikke fordringer eller noter, som vedrører kunden generelt.

Fælles for alle notetyperne er, at de journaliseres i relation til restanten og kan vises igen, jf. afsnit 2.1.

2.8.3. Konklusion

Det er vurderingen, at kravene til notatpligt opfyldes og understøttes af EFIs opbygning, idet der er mulighed for at indsætte noter.

2.9. Partsrepræsentation

2.9.1. Lovgrundlag mv.

Det følger af forvaltningslovens § 8, at en part til enhver tid kan lade sig repræsentere af eller bistås af andre. SKAT følger, for så vidt angår partsrepræsentation, de retningslinjer, der er fastsat i SKM2008.848.SKAT.

2.9.2. Håndtering i EFI

Partsrepræsentation håndteres i den nuværende version af EFI ved en manuel proces i sagsforløbet. Det er endvidere en sagsbehandler, der manuelt sikrer, at der er de fornødne fuldmagtsforhold til stede og samtidig sikrer, at en fuldmagt ikke er trukket tilbage.

2.9.3. Konklusion

Det er vurderingen, at den nuværende håndtering i EFI er uhensigtsmæssigt, idet EFI ikke kan håndtere registreringen af partrepræsentation automatisk. Registreringen sker derfor i dag alene manuelt.

2.10. Overholdelse af tidsfrister

2.10.1. Lovgrundlaget mv.

Der er flere steder i lovgivningen, hvor SKAT, som forvaltningsmyndighed, skal overholde forskellige tidsfrister, herunder i inddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, og § 9, stk. 6, hvor restanten skal have en frist på 14 dage til at indsende et budgetschema. Der er ligeledes en frist i retsplejelovens § 493, stk. 3, jf. skatteinddrivelseslovens § 9, hvorefter SKAT skal forkynde og overholde en frist på 7 dage. Herudover er der de gældende forældelsesfrister og frister for ekspedering af anmodning om aktindsigt mv.

2.10.2. Håndtering i EFI

EFI har i alle processer indbygget håndtering af tidsfrister. Tidsfristerne er implementeret således, at der for det første er en tidsfrist, der er lovreguleret og fremgår af brevene til restanten. Som eksempel kan nævnes, at der skal være mindst 14 dages frist mellem varsel af lønindeholdelse og afgørelse, jf. inddrivelsesbekendtgørelsen § 8. Den lovbundne frist suppleres af en administrativ frist, der er sat op i EFI. Denne tidsfrist er intern og anvendes til at sikre, at det ikke er dagen efter udløbet af den lovbundne frist, at sagen går videre i processen. Begge tidsfrister er parametre, som løbende kan justeres, såfremt behovet opstår. Som ek-

sempel kan den administrative frist i lønindeholdelse sættes til 20 dage. Det vil medføre, at det først er den 21. dag, at afgørelsen om en lønindeholdelse udsendes, uagtet at restanten har en 14 dages frist.

Baggrunden for den administrative frist er at sikre, at der kun i de færreste tilfælde opstår såkaldte krydsende handlinger. Krydsende handlinger kan f.eks. opstå, hvis restanten har indsendt et brev til SKAT på dag 12 i en 14 dages frist. Brevet vil først skulle via postvæsenet, dernæst gennem SKATs postmodtagelse før det registreres i EFI. I sådanne sager vil der være stor risiko for, at restantens brev ikke bliver behandlet, før afgørelsen udsendes, hvorefter sagen skal efterbehandles til gene for både restanten og SKAT. En tilsvarende problematik opstår omkring betalinger. Foretager restanten en betaling sidst i perioden, vil der ofte gå nogle dage, inden disse er registreret.

Der findes i EFI andre typer af tidsfrister. Forældelsesfristen på en fordring; tidsfristen for hvor gammel en fordring må være for indberetning til kreditoplysningsbureau; tidsfristen mellem et udlæg er foretaget, og tvangssalg må ske. Afhængigt af de enkelte processer er disse frister enten automatisk styret eller styret af sagsbehandleren. De automatiske processer fungerer som nævnt med en lovreguleret tidsfrist og en administrativ frist. Tidsfristers overholdelse i sager, hvor det er sagsbehandleren, der skal foretage sagsopfølgning, sker ved, at der indsættes en opfølgningsfrist i EFI. Når opfølgningsfristen nås, genereres der en opgave i EFI. Derefter vil det være op til sagsbehandleren at foretage de fornødne skridt i sagen.

2.10.3. Konklusion

Det er vurderingen, at EFI understøtter, at SKAT, som forvaltningsmyndighed, overholder de tidsfrister, der er på inddrivelsesområdet.

2.11. Søgning

2.11.1. Lovgrundlaget mv.

Der kan efter forvaltningslovens kap. 4 og offentlighedslovens kap. 2 gives aktindsigt efter anmodning. Det er derfor nødvendigt at indrette it-systemer på en sådan måde, at sager kan udsøges dels på en given borger, men også på tværs således, at myndigheden er i stand til at ud søge en bestemt type af sager.

Ombudsmanden har i notat af 21. januar 2014 om de forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger i forbindelse med en udtalelse i to konkrete sager bemærket, at 'Administrative it-systemer skal indrettes, så det er muligt at finde relevante sager ud fra indholdsmæssige kriterier. I forbindelse med et egen driftsprojekt om politiets bødesager var det ik-

ke muligt ved hjælp af politiets it-system at finde de sager om afslag på afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse, som ombudsmanden ønskede at undersøge.

I en senere sag kritiserede ombudsmanden, at Københavns Universitet i dets edb-journalsystem kun kunne søge efter sager ved angivelse af cpr-nummer. Universitetet kunne således ikke søge efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Myndighederne skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, og det kan de kun, hvis de kan finde tidligere, relevante sager og i øvrigt har et tilstrækkeligt sikkert overblik over deres egen praksis.'

2.11.2. Håndtering i EFI

Søgning i EFI er mulig på flere måder, men alle søgninger er relateret til at finde enten en restant, informationer om restanten eller generelle informationer.

Fremsøgning af en restant vil primært ske ud fra cpr.nr., cvr.nr. eller akr.nr., men kan også ske på baggrund af navn og adresse eller journalnummer. Desuden vil man kunne fremsøge noter og breve, som er modtaget eller udsendt til kunden, eksempelvis ud fra en dato, indsatstype eller notetype.

I forhold til tværgående udsøgninger anvendes datawarehouse. Alle SKATs systemer leverer data til datawarehouse, hvilket også gælder EFI. I datawarehouse kan man udsøge sager eller statistik ud fra en række forud fastsatte kriterier, der leder frem til den ønskede sagstype.

Et standardeksempel er traditionelle ledelsesrapporter, hvor f.eks. den samlede gæld til det offentlige fremgår, nedbrudt på fordringstyper eller kundetyper o.l.

2.11.3. Konklusion

Det er vurderingen, at udsøgningsmulighederne i EFI og det tilknyttede CAPTIA er indrettet således, at udsøgning kan ske forsvarligt og til opfyldelse af aktindsigtsanmodninger efter såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven.

2.12. Tavshedspligt

2.12.1. Lovgrundlaget mv.

Ansatte i SKAT er underlagt reglerne om tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17. Herudover er der tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. SKAT kan videregive op-

lysninger til andre forvaltningsmyndigheder under iagttagelse af forvaltningslovens § 28.

2.12.2. Konklusion

SKATs medarbejdere har til stadighed en ubetinget tavshedspligt over for uvedkommende ifølge skatteforvaltningslovens § 17.

Det er derfor vigtigt, at medarbejderne anvender de oplysninger, der kan trækkes ud af EFI med omtanke således, at der ikke udleveres oplysninger udover, hvad der er relevant i den konkrete situation. Der kan eksempelvis være situationer, hvor andre myndigheder ønsker at få oplyst, hvorvidt der er skatterestancer, men det er underordnet i den konkrete sag, om der er restancer vedrørende underholdsbidrag eller en bøde. I den situation må sagsbehandleren ikke skrive en liste ud over alle restantens skyldige fordringer, men skal vurdere hvilke fordringer, det er relevant at oplyse om.

2.13. Uddannelse og kompetencer.

I forbindelse med EFIs implementering bliver der gennemført uddannelse af medarbejdere i SKAT. Uddannelsen er modulopbygget således, at et modul henvender sig f.eks. til fogeder, et til regnskabsmedarbejdere osv. Desuden bliver der, som led i uddannelsesforløbet, gennemført uddannelse af såkaldt 'second level' medarbejdere. Det vil sige medarbejdere, som alene har behov for at kunne informere sig om en sag i inddrivelsesfasen. Det kan f.eks. være en medarbejder i opkrævningsafdelingen, som har tværgående opgaver f.eks. afstemning eller klagesager, bosager mm.

Uddannelsen suppleres på to måder. For det første via det materiale, som stilles til rådighed i form af forskellige typer vejledninger, procesbeskrivelser og hjælpe tekster i selve It-løsningen. For det andet i form af den I-team organisation, der er etableret med henblik på at agere 'first level support' for medarbejderne i hverdagen.

I-team'erne er særligt uddannet til at have kontakten med EFI-projektet i forhold til de system- og procesmæssige problemstillinger, som måtte opstå. I øvrigt udsendes der løbende vejledninger fra projektet, såfremt forhold skal iagttages i den daglige sagsbehandling.

2.14. Datasikkerhed

Adgang til EFI sker via det almindelige medarbejder logon, hvor der anvendes brugernavn og password. Bagved selve logon-løsningen ligger SKATs centrale sikkerhedsløsning.

Har man adgang til EFI, styres en adgang til data og funktioner via roller. Der er således bestemte roller, som f.eks. kan foretage godkendelse af posteringer, og andre som ikke kan. Adgangen til at slå restanter op i EFI er ikke begrænset yderligere.

Styringen af korrekt anvendelse i relation til kun at bruge løsningen inden for rammerne af det daglige arbejde, og ikke mindst kun at søge oplysninger på sager af relevans og/eller, hvor der ikke er et habilitetsproblem, er således op til den enkelte medarbejders egen administration. EFI er dog bygget op så der er fuld transaktionslog og sporbarhed på, hvem som har logget ind og anvendt systemet, herunder hvor i systemet man har været, og hvilke restanter der er søgt information på.

EFI stiller en række oplysninger til rådighed for eksterne parter. De to væsentligste er fordringshaverne og restanterne. Fordringshaverne har alle adgang til en portal. Her kan ses de mest basale oplysninger om en konkret restant, som fordringshaveren har et tilgodehavende hos. Fordringshaverne kan ikke se alt, men kun de gældsposter de selv har sendt til opkrævning, modregning eller inddrivelse. Dermed har fordringshaverne ikke adgang til inddrivelsessagen og dokumenter heri.

Den selvbetjeningsløsning, der forventes stillet til rådighed for restanterne på et senere tidspunkt, vil sikkerhedsmæssigt være oprettet sådan, at adgangen hertil skal ske via SKATs generelle login, NemId, TastSelv-kode, og i nogle tilfælde certifikater. EFI genanvender altså en eksisterende IT-løsning i SKAT.

For andre myndigheder stilles der tekniske snitflader til rådighed, så den pågældende myndighed kan koble sig til EFI. Denne tilkobling vil SKAT styre, således at den enkelte myndigheds adgang begrænses i forhold til gældende regler på det specifikke område. Et eksempel kunne være indfødsretskontoret, et andet kunne være politiet. Begge parter har en retlig interesse i adgang til informationer i EFI, men ikke nødvendigvis de samme. Forskel i dataadgang kan illustreres ved to myndigheder, der begge har ret til at få information om, at en borger er i restance. Den ene myndighed må dog kun vide, at der er gæld, ikke hvilken gæld, hvor gammel den er, eller hvem der er fordringshaver – altså noget der ligner et ja/nej-svar på spørgsmålet, om borgeren er i gæld. Den anden myndighed må derimod få fuld indsigt i, hvilke gældstyper der er tale om, gældens størrelse, alder osv.”

Den 23. juni 2014 blev der afholdt et møde med Skatteministeriet og SKAT. Under mødet blev der stillet uddybende spørgsmål til udtalelserne fra Skatteministeriet og SKAT, og jeg modtog forskellige supplerende oplysninger om EFI.

Det blev således bl.a. drøftet, hvordan EFI sikrer, at sager, der ikke kan håndteres digitalt, overgår til manuel sagsbehandling, ligesom medarbejdernes manglende mulighed for at se de endelige breve før afsendelse ("preview") blev drøftet. SKAT redegjorde for, hvorledes telefoniske henvendelser fra borgerne blev håndteret, og oplyste i den forbindelse, at de medarbejdere, der varetager telefonbetjeningen, har systemadgang og dermed kan se hvilke oplysninger, der er registreret om den borger, der ringer, og kan notere oplysninger, der modtages fra borgeren.

Jeg modtog også oplysninger om SKATs "scoring" af restanterne.

Endelig blev spørgsmålet om muligheden for partsrepræsentation samt meddelelse af aktindsigt i notater drøftet på mødet.

NOTER: (*) FOB 1997, s. 198, FOB 2001.290, FOB 2003, s. 686, FOB 2003, s. 735 ff., særligt s. 773 ff.