



FOB 05.409

It-løsninger i forbindelse med kommunalreformen. Sikring af at grundlæggende forvaltningsretlige krav overholdes

Ombudsmanden konstaterede i flere sager at grundlæggende forvaltningsretlige krav blev tilsidesat i forbindelse med kommunernes masseadministration ved hjælp af it-systemer. Under hensyn til den forestående kommunalreform rettede ombudsmanden derfor en forespørgsel til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om hvordan de ville medvirke til at sikre at kommunernes it-løsninger i forbindelse med kommunalreformen overholder grundlæggende forvaltningsretlige krav.

(J.nr. 2005-1620-409)

Ved breve af 21. juni 2005 bad jeg Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om en udtalelse. I mit brev til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skrev jeg således: "Jeg har ved forskellige lejligheder konstateret at der i forbindelse med masseadministration som sker ved hjælp af it-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav.

For så vidt angår kommunerne, var dette således tilfældet i den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198, der angik Gentofte Kommunes manglende mulighed for at genudskrive en nøjagtig kopi af pensionsmeddelelser. Jeg henviser endvidere til en sag vedrørende Brøndby Kommune som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 360. En senere sag om forvaltningsmyndigheders bevaring af kopi (i papirform eller elektronisk) af de dokumenter de selv producerer, er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 686, og angår Københavns Kommunes manglende bevaring af kopi af afkrævningsbreve i inddrivelses-sager. I denne sag har Københavns Kommune ved brev af 17. maj 2005 oplyst at Københavns Kommune sammen med KL vil rette henvendelse til regeringen om behovet for en nærmere afklaring på området. Jeg vedlægger en kopi af Københavns Kommunes brev.

Jeg har endvidere af egen drift over for Haarby Kommune rejst spørgsmålet om manglende kopi af breve om betaling af gebyr, jf. vedlagte kopi af den foreløbige redegørelse af 20. maj 2005 i sagen. Sagen er således endnu ikke afsluttet.

Som det fremgår af disse sager, er kravet om en kopi af myndighedernes udgående breve særligt begrundet i to hensyn. Det ene er at myndighederne (såvel af hensyn til myndighedernes interne behov som af eksterne hensyn) derved har et sikkert bevis for det nøjagtige indhold af de udgående dokumenter. Det andet er hensynet til en eventuel meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med forvaltningsloven og offentlighedsloven. Formålet med kravet om kopi (eller en nøjagtig rekonstruktion svarende til en kopi) af udgående breve er således at overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

FOB 05.409

Almindelige emner 3
Forvaltningsret 115.4

De ovenfor omtalte sager i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198, og for 2003, s. 686, indeholder i øvrigt en omtale af den af Forskningsministeriet i juni 1996 udgivne vejledning om elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler - en vejledning om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation.

Videnskabsminister Helge Sander har i en pressemeddelelse af 24. maj 2005 om betydelige besparelser og stigende interesse for fælles it-løsninger i staten bl.a. udtalt at det ikke mindst i sammenhæng med kommunalreformen er et væsentligt og aktuelt spørgsmål hvordan der sikres en mere effektiv anvendelse af it i den offentlige sektor.

Det er efter min opfattelse af afgørende betydning for borgernes retssikkerhed at man ikke får et problem svarende til det ovenfor omtalte i de nye kommuner som dannes ved kommunalreformen. Der bør således i forbindelse med de aftaler om levering af it-løsninger der må formodes at blive indgået forud for kommunalreformens ikrafttræden, ikke kun stilles systemtekniske og økonomisk-administrative krav, men også krav om at systemerne gør det muligt for kommunerne at leve op til de forvaltningsretlige krav.

På denne baggrund beder jeg efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Videnskabsministeriet om en udtalelse om hvordan ministeriet vil medvirke til at sikre at kommunernes it-løsninger i forbindelse med kommunalreformen lever op til ovennævnte krav om en kopi (eller en nøjagtig rekonstruktion svarende til en kopi) af kommunernes udgående breve.

Jeg har ligeledes bedt Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om en udtalelse i sagen. Jeg har orienteret Den Digitale Taskforce og de omtalte kommuner om sagen ved kopi af dette brev.”

I et svar af 19. september 2005 skrev KL således:

“De skrev til KL, den 21. juni 2005, for at indhente KL's bud på, hvordan de kommende større kommuners IT-systemer kommer til at opfylde grundlæggende forvaltningsretlige krav til offentlig sagsbehandling. De adresserede i særdeleshed muligheden for at sikre kopier af al udgående korrespondance.

KL ønsker at bidrage til at belyse problemkomplekset, der har stor relevans for den kommunale administration. Københavns Kommune og KL har kontaktet regeringen for at afdække blandt andet udstrækningen af kravet til bevaring af kopier af breve.

KL har orienteret KMD's direktion om Deres henvendelse og KL har efterfølgende modtaget en foreløbig redegørelse for situationen fra KMD.

Hovedelementerne i denne redegørelse peger på, at:

- Det i dag er muligt i en række af KMD's løsninger, direkte eller via en såkaldt OnDemand løsning, at genskabe en kopi af tidligere producerede uddata.

- KMD arbejder på at sikre, at alle større systemområder i løbet af de kommende ca. 3 år kommer til at indeholde denne mulighed (som funktion i selve løsningerne eller via OnDemand).

- Der vil være mindre systemområder, hvor kommunerne vil skulle klare kopi-kravet ved selv at arkivere uddata i deres ESDH-systemer.

KL vil løbende orientere KMD om udviklingen frem mod den kommende Op-gave- og strukturreforms ikrafttræden den 1. januar 2007.

KL har orienteret en række leverandører af blanketsystemer til kommunerne om Deres henvendelse på et møde i KL's blanketfaglige forum den 31. august 2005.

KL noterer, at De i Deres praksis tager udgangspunkt i, at offentlige myndigheder som et ubetinget krav skal kunne producere en (papir)kopi af al udgående korrespondance. Myndigheden skal alternativt etablere en systemudskrift, der kan sidestilles med en sådan (papir)kopi. Og KL har noteret sig, at dette skal ske med henblik på at:

- Kommunen skal sikre et bevis for det nøjagtige indhold af de udgående dokumenter både af hensyn til kommunens egne interne behov og af hensyn til eksterne behov.
- Kommunen skal kunne leve op til krav om aktindsigt i henhold til forvaltningsloven, offentlighedsloven og til grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

KL ønsker at indgå i en dialog med Dem for at afklare, om det er muligt at opfylde hensynene på andre måder, end ved at genskabe nøjagtige udskrifter eller egentlige kopier. Dog uden dermed at gå på kompromis med borgernes rettigheder og samfundets interesser i udvikling af en digital forvaltning.

KL vil udarbejde uddybende formuleringer til brug i kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser. Målet er at påvirke IT-leverandørerne til at sikre hensynet til krav fra den generelle forvaltningsretlige lovgivning i den fremtidige systemudvikling. KL er indstillet på en dialog med Dem om udformningen af disse standardformuleringer.

KL forventer at orientere kommunerne om Deres henvendelse og Deres opfattelse af retstilstanden.”

I et fælles svar af 29. september 2005 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Indenrigs- og Sundhedsministeriet skrev ministerierne således:

“ ...

Det er Videnskabsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering, at en række forhold vil gøre det nemmere for kommunerne at overholde de grundlæggende forvaltningsretlige krav. Det gælder bl.a. følgende forhold:

Systemer til elektronisk sagsbehandling og dokumenthåndtering (ESDH)

På baggrund af hidtidige erfaringer med udvikling og indførelse af ESDH systemer er der gennem FESD-projektet (FESD: Fælles offentlig Elektronisk Sags- og Dokumentbehandling) opstillet en omfattende kravspecifikation til et ESDH-system. Disse krav er formaliseret i FESD-standarden, hvilken er en standard, der fortsat udvikles af IT- og Telestyrelsen.

Desuden er der indgået rammeaftaler med tre leverandører om leverance af ESDH-systemer, der opfylder FESD-standarden.

Såfremt en offentlig myndighed anskaffer et ESDH-system, der opfylder FESD-standarden, og indfører systemet på en hensigtsmæssig måde, vil man umiddelbart kunne opfylde de grundlæggende forvaltningsmæssige krav til sagsbehandlingen, som ombudsmanden har peget på i brevet af 21. juni 2005.

Fagsystemer med masseudsendelser

Fagsystemer med masseudsendelser har traditionelt benyttet forskellige løsninger til at bevare/genskabe en kopi af et udskrevet dokument. Den tekniske og økonomiske udvikling på elektroniske lagermedier betyder imidlertid, at lagring af en elektronisk kopi af dokumenter fremover vil være den mest effektive løsning. Samtidig vil kravene til øget service over for borgere og virksomheder i form af selvbetjeningssystemer via internettet støtte den udvikling.

Fagsystemer med mere ad hoc præget udskrivning af dokumenter

Fagsystemer med ad hoc udskrivning af dokumenter kan jf. ovenstående vælge en løsning, hvor en kopi af de udskrevne dokumenter gemmes elektronisk.

Alternativt kan man for denne type udskrifter vælge at overføre dokumenterne til organisationens ESDH-system. Til det formål omfatter FESD-standarden et sæt specifikationer for, hvorledes en sådan overførsel kan gennemføres.

Det er efter Videnskabsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse den enkelte kommunes ansvar at stille krav til de enkelte it-systemer og at sikre, at systemet indføres i organisationen på en hensigtsmæssig måde.

Videnskabsministeriet og repræsentanter fra en række andre ministerier, herunder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, drøfter imidlertid løbende med de kommunale parter, herunder KL, koordinering og udvikling af en fælles it-politik for den offentlige sektor i KIU (Det Koordinerende Informationsudvalg).

For at medvirke til at sikre, at de it-løsninger, som kommunerne anskaffer i forbindelse [med] kommunalreformen, lever op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav, som ombudsmanden har peget på i brevene af 21. juni 2005, blev det på det seneste møde i KIU den 21. september 2005 aftalt, at KL i samarbejde med Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug i kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser.”

Ved breve af 5. oktober 2005 til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL meddelte jeg herefter at jeg ikke foretog mig videre i sagen. I mit brev til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skrev jeg således:

“I et brev af 21. juni 2005 skrev jeg til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL at jeg ved forskellige lejligheder havde konstateret at der i forbindelse med masseadministration som sker ved hjælp af it-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav. Efter en omtale af flere konkrete sager bad jeg de to ministerier og KL om en udtalelse om hvordan disse vil medvirke til at sikre at kommunernes it-løsninger i forbindelse med kommunalreformen lever op til kravet om en kopi (eller en fuldstændig nøjagtig udskrift svarende til en kopi) af kommunernes udgående breve med henblik på at overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

KL har besvaret min henvendelse ved email af 19. september 2005, og Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har afgivet et fælles svar i e-mail af 29. september 2005. KL's svar vedlægges til orientering.

Af ministeriernes udtalelse af 29. september 2005 fremgår bl.a. at Videnskabsministeriet og repræsentanter fra en række andre ministerier, herunder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, løbende drøfter med de kommunale parter, herunder KL, koordinering og udvikling af en fælles it-politik for den offentlige sektor i KIU (Det Koordinerende Informationsudvalg). For at medvirke til at sikre at de it-løsninger som kommunerne anskaffer i forbindelse med kommunalreformen, lever op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav som jeg har peget på i brevene af 21. juni 2005, blev det på det seneste møde i KIU den 21. september 2005 aftalt at KL i samarbejde med Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug for kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser.

På den baggrund foretager jeg mig ikke videre i sagen.

Hvis der undervejs i det fremtidige arbejde måtte opstå spørgsmål som Videnskabsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL ønsker en drøftelse af, er jeg naturligvis meget indstillet herpå.

Jeg har sendt et enslydende brev til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL. Jeg har tilsendt Den Digitale Taskforce samt de kommuner jeg har omtalt i mit brev af 21. juni 2005, en kopi af dette brev, ligesom jeg har tilsendt disse en kopi af KL's og ministeriernes svar i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1997, s. 198, FOB 1998, s. 360, og FOB 2003, s. 686.