

Til Innovationsministeren,
Folketingets Retsudvalg,
Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg og
IT-ordførere kredsen

København den 7. december 2017

Om digitaliseringsparat lovgivning

Vi henvender os hermed til ministeren, udvalgene og ordførerne fordi vi, baseret på en ganske omfattende forskningsmæssig viden, herunder vores egen forskning, og på en række undersøgelser af borgernes holdninger, er bekymrede for de mulige konsekvenser af gennemførelsen af dele af innovationsministerens forslag om Digitaliseringsparat lovgivning.

En realisering af forslaget som det står, kan fundamentalt ændre den måde, love bliver udformet og administreret på. Det er der ikke sig selv noget galt i, og udspillet overordnede hensigt med at forenkle lovgivningen og gøre den lettere at forstå og administrere er da også prisværdig. Men de konkrete ændringer der lægges op til kan potentielt underminere borgernes opfattelse af en retfærdig og rimelig lovgivning og forvaltning. Og det der lægges op til i udspillet går på en række punkter imod, hvad borgeren selv giver udtryk for, at de ønsker i mødet med det offentlige.

Navnlig tankerne om at indskrænke brugen af skøn, særhensyn og partshøring er problematiske. Særhensyn kan virke bagatelagtige for udenforstående, men kan have stor betydning for de mennesker de vedrører. Skøn kan være besværlige, men gør det muligt at lave lovgivning der kan anvendes og give mening i en kompleks virkelighed. Partshøring er, hvis den praktiseres efter hensigten, central både for kvaliteten af de afgørelser der træffes og for borgernes oplevelse af at være hørt og inddraget i deres sag. Og alle tre principper har væsentlig betydning for om borgerne oplever lovgivningen og dens forvaltning som fair og retfærdig, og dermed for borgernes grundlæggende tillid til det offentlige.

Grundlæggende handler det om, at det er afgørende for borgerne, at lovgivning og myndighedsudøvelse giver plads til, at loven kan praktiseres, så den opleves retfærdig og rimelig af den enkelte – også når den går hende imod - og at borgeren inddrages som ligeværdig medspiller på væsentlige punkter i sagsbehandlingen.

Der er på mange områder klart behov for at forenkle lovgivning og sagsbehandling, og digitalisering rummer mulighed for at gøre netop det. Men vi mener ikke, at det primært bør være drevet af et behov for at gøre det lettere at digitalisere eller et behov for at spare penge, men af et ønske om at gøre lovgivningen og dens forvaltning både mere transparent og mere retfærdig for de borgere, den vedrører. Dette vil digitaliseringen ofte kunne bidrage til, men som et middel, ikke et mål.

Vi opfordrer derfor til at udspillet tanker suppleres med overvejelser og principper om hvordan man ikke bare sikrer en effektiv, men også en – af borgerne oplevet – retfærdig og fair lovgivning og forvaltning og dermed bidrager til at fastholde den høje tillid til det offentlige, som traditionelt har været gældende i Danmark, og som i høj grad også er med til netop at gøre den offentlige sektor effektiv.

Vores betragtninger uddybes i vedlagte bilag, og I er også meget velkomne til at kontakte os for yderligere uddybning og spørgsmål.

Venlig hilsen

Chefkonsulent, Ph.d., Søren Skaarup – sorensk@me.com

Lektor i konfliktmægling, Ph.d. Lin Adrian, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet - lin.adrian@jur.ku.dk

Bilag: Uddybning

Særhensyn

Særhensyn kan godt opleves som udtryk for overdreven millimeterretfærdighed, og de kan somme tider omfatte relativt få borgere, men for dem de omfatter, kan de have endog meget stor betydning. Det kan dreje sig om at kunne leve et værdigt liv og have en velfungerende hverdag, om at have en egnet bolig eller kunne være en del af samfundet. Og det kan handle om at ens særlige behov og udfordringer anerkendes af samfundet ved at være skrevet ind i lovgivningen. Særhensyn som ikke gavner nogen kan man jo roligt afskaffe. Men dem er der næppe mange af i lovgivningen. Desuden behøver særhensyn ikke nødvendigvis at gøre lovgivningen vanskeligere at digitalisere. Så længe disse særlige forhold og interesser kan beskrives entydigt og vurderes ud fra objektive kriterier, kan de også digitaliseres (kan de ikke det, er det nødvendigt med skøn). Man kan med de digitale løsninger oven i købet gøre det lettere for borgeren at gennemskue og overskue, hvad der gælder for netop dem. Derfor er det svært at se, hvorfor særhensyn i sig selv skulle være nogen barriere for digitalisering.

Skøn

At skrive særhensyn ind i lovgivningen med klare kriterier er én måde at få lovgivningen til at passe til borgernes komplekse og mangesidige virkelighed. Men somme tider er lovens formål så bredt og virkeligheden så broget og mangfoldig, at det er umuligt at tage højde for alle de situationer, man gerne vil dække med lovgivningen. Desuden sker der løbende ændringer i samfundet, som det er umuligt at tage højde for uden hver gang at ændre loven. Derfor overlader man det i mange tilfælde til sagsbehandlernes professionelle skøn at afgøre, hvordan loven og dens intentioner aktuelt skal fortolkes i forhold til en borgers konkrete behov.

Skøn er bestemt ikke uden problemer. I værste fald kan skønnet misbruges til at drive praksis et sted hen, lovgiver ikke havde tænkt sig eller ønsket og på måder, der kunne være til borgerens fordel, men sandelig også til borgerens ulempe. Det kan være ved pres fra oven i form af fx ressourcemangel eller krav om besparelser, der får sagsbehandlernes til at forvalte mod lovgivernes intentioner – eller det kan skyldes sagsbehandlernes forudindtagethed eller egne præferencer. Skøn kan altså i værste fald medføre en grad af tilfældighed og uforudsigelighed i forvaltningen af lovgivningen, som kan gøre det svært for borgerne at vide, hvad de egentlig har ret til, og skøn kan føre til for borgeren uforståelige forskelle i, hvordan loven fortolkes i forskellige sager. Oven i alt dette er skøn ressourcekrævende og vanskelige at digitalisere. Så hvorfor ikke reducere det mest muligt

Udfordringen er, at skøn også har en – vigtig – positiv side. Skøn gør det muligt at tage hensyn til den konkrete borgeres konkrete situation, baggrund og behov samt til relevante faktorer i sagens specifikke omstændigheder. Det gør det muligt for borgeren at fremtræde som individ og ikke bare som et nummer, en sag eller et datasæt. Skønnet skaber den løse kobling mellem lovgivning og virkelighed, som medvirker til, at borgerne oplever forvaltningen som rimelig og retfærdig. Uden sådanne løse koblinger, uden mulighed for et rum, hvor regler og virkelighed kan mødes, risikerer vi at bidrage til skabelsen af det, som den tyske sociolog Max Weber kaldte rationalitetens Jernbur, styret alene af funktionel effektivitet, rationel beregning og kontrol.

Partshøring

Reglerne om partshøring i forvaltningsloven går ud på at sikre, at borgeren bliver inddraget, inden man træffer en afgørelse, der går borgeren i mod. Inddragelsen sker formelt for at sikre, at afgørelsen træffes på et korrekt og fyldestgørende grundlag, men netop det, at borgeren bliver inddraget og bliver hørt, kan i sig selv have betydning for borgerens oplevelse af retfærdighed i processen. Ministerens udspil lægger op til en 'justering' af partshøringsreglerne, så de kan administreres digitalt. Der lægges også op til løsningsmodeller, hvor hensynene bag partshøring kan tilgodeses på en anden måde. Det kan fx være ved en særlig hurtig klagemulighed på udvalgte områder. Men selv en hurtig klagemulighed kan være tung og

uoverkommelig for mange borgere, og et klageforløb kan bidrage til at skabe eller øge konflikt mellem borger og myndighed.

Partshøring kan – rigtigt udført – være langt enklere og hurtigere end en klageproces, bidrage til retfærdighedsopfattelsen og forebygge konflikt. Digitaliseringen kan bidrage til at gøre partshøringen lettere at forstå og udføre for borgeren samt være mindre ressourcetrækkende for myndigheden. Desværre er det sjældent tilfældet. Ofte har man blot digitaliseret en i forvejen uhensigtsmæssig praksis, hvor partshøringen udføres på en måde, der kan forekomme meningsløs både for borger og myndighed. I stedet for at overveje at afskaffe partshøringen, som digitaliseringsudspillet lægger op til, skulle man måske hellere få den tilbage på sporet, gerne digitalt understøttet, så den kan bidrage til en høj kvalitet i grundlaget for afgørelserne.

Behovet for skøn har ikke lige stor betydning i alle situationer. På en række områder er det for de fleste borgere i de fleste situationer fint, at sagerne afgøres uden videre og fuldt ud efter objektive kriterier. Det gælder fx folkepension og ansøgning om økonomiske fripladser til dagtilbud. Og partshøring er mindre vigtig, når det der afgøres ikke har væsentlig betydning for borgerne. Men det er forkert at slutte fra relativt simple områder til områder, hvor både regler og de situationer, de anvendes på, er mere komplekse, og hvor der kan være mere på spil. Selv på de "objektive" sagsområder kan det være vigtigt for nogle borgere at møde fleksibilitet og lydhørhed, og at hun bliver inddraget før myndigheden beslutter sig. Det, der ser småt og banalt ud set fra myndighedens side, kan være stort, afgørende og personligt for den enkelte.

Som socialrådgiveren Hanne Reintoft en gang udtrykte det, så skal man for at behandle folk retfærdigt behandle ens sager ens og forskellige mennesker forskelligt. Det er et paradoks, der ikke kan løses med regler alene, men som i den konkrete situation kun kan løses af professionelle sagsbehandlers informerede skøn. Dette skøn bør være åbent, forståeligt og ikke udøves under økonomisk eller andet pres, og god ledelse og faglig dialog bør sikre, at skønnet udøves professionelt og upartisk.

Retfærdighed

Skøn, særhensyn og partshøring handler grundlæggende om retfærdighed i både lovgivning og sagsbehandling. Retfærdighed er imidlertid et begreb, man sjældent møder i debatten. Her tales der til gengæld meget om retssikkerhed. Retssikkerhed handler om, at afgørelser skal være forudsigelige og i overensstemmelse med gældende ret. Borgere skal sikres mod overgreb og vilkårlige afgørelser, og det skal samtidig sikres, at de får, hvad de har krav på. Retssikkerhed handler også om, at sager behandles efter et regelsæt, som bidrager til, at sagsbehandlingen går ordentligt for sig med det formål at træffe rigtige afgørelser. Partshøring, begrundelser for afgørelser, aktindsigt mv. er den del af dette regelsæt. Retssikkerheden bidrager til borgernes opfattelse af retfærdig forvaltning, men den kan ikke stå alene.

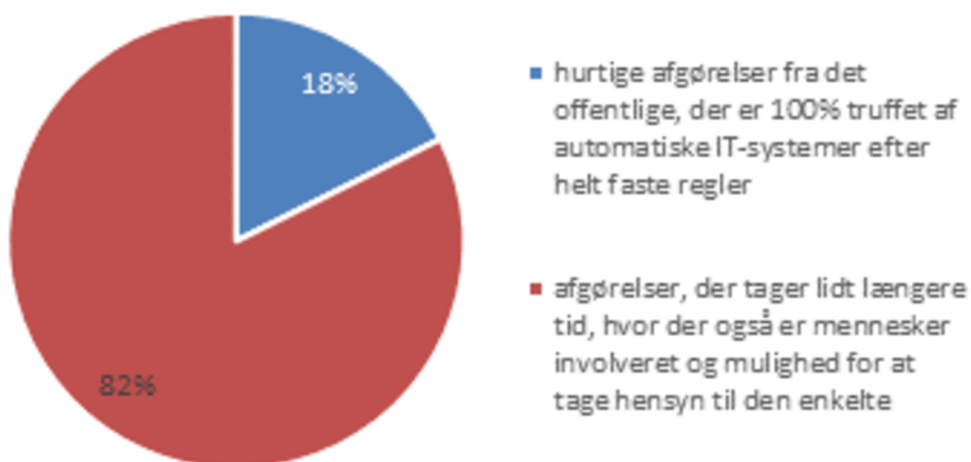
Retfærdighed har nemlig en anden og mindst lige så vigtig side, det man kalder *procesretfærdighed*. Procesretfærdighed er borgerens subjektive oplevelse af, at om den måde en afgørelse er truffet på er fair. Forskningen har vist, at den måde myndigheder træffer afgørelse har betydning for oplevelsen af retfærdighed. Fire faktorer spiller en central rolle: at bliver hørt (og ikke bare formelt), beslutningstagerens neutralitet, tillid til beslutningstager og at bliver behandlet med respekt.

De tiltag der foreslås i ministerens udspil kan udfordre procesretfærdigheden. Det kan øge opfattelsen af en og fremmedgjort og fremmedgørende forvaltning. Det kan risikere at mindske borgernes fornemmelse af at blive et og hørt og behandlet respektfuldt. Og dets kan reducere tilliden, for tillid skabes bl.a. på baggrund af borgers oplevelse af lydhørhed, oprigtighed og omsorg. Og oplevelsen af en fair behandling kan have nogle helt mærkbare konsekvenser. For det første er man mere tilbøjelig til at acceptere at en afgørelse går en imod, hvis man har en oplevelse af at være fair behandlet. Procesretfærdighed fører også til en bedre efterlevelse af afgørelser, og endelig bidrager den til, at den afgørende myndighed opfattes mere legitim.

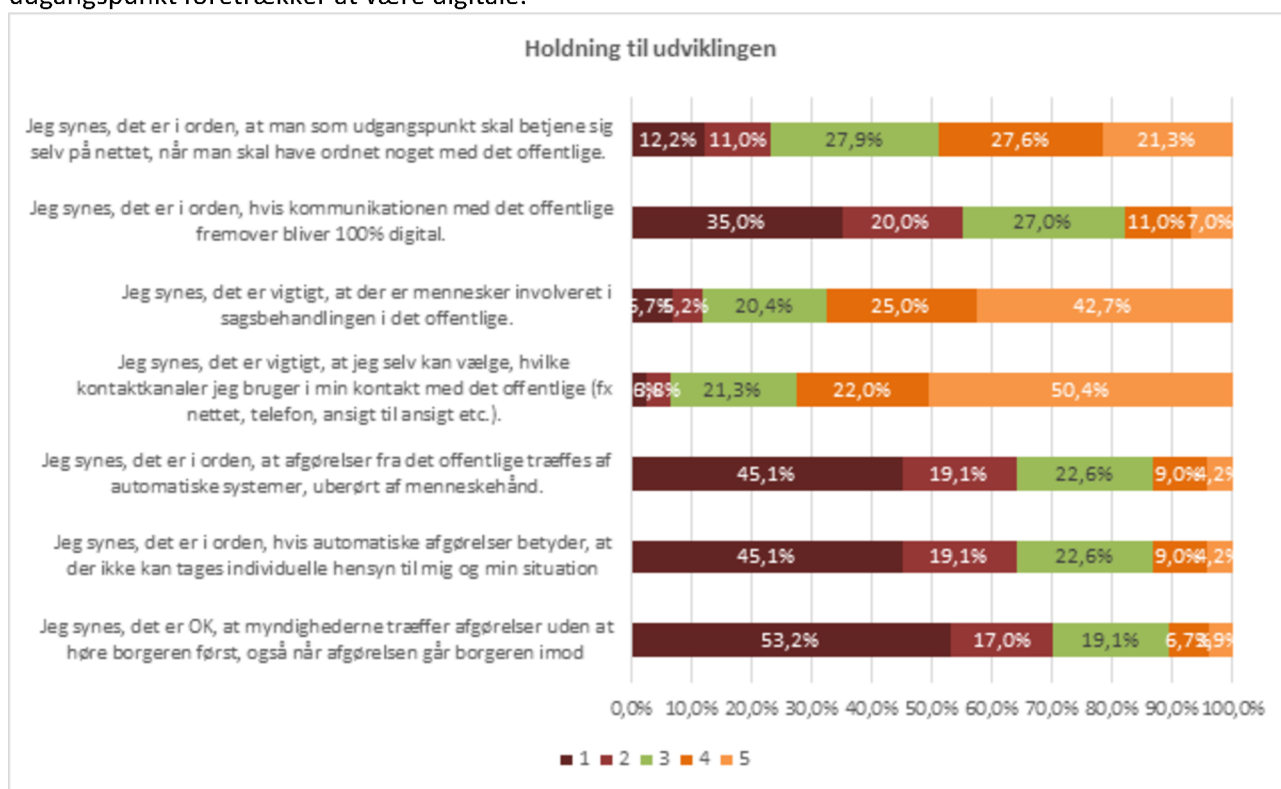
Borgerne lægger i stort omfang vægt på fleksibilitet og plads til mennesket

En undersøgelse gennemført for HK viser at et flertal, selv blandt meget digitale borgere, hvis de skal vælge, vil foretrække fleksibilitet og mulighed for skøn, frem for hurtigere og mere ensartet behandling.

Spørgsmålet lød: hvis du skulle vælge, hvad ville du så generelt foretrække



Undersøgelsen viser også at det er vigtigt for borgeren at der er mennesker involveret i sagsbehandlingen og at borgerne gerne selv vil kunne vælge kontaktkanal – det gælder også borgere der i øvrigt som udgangspunkt foretrækker at være digitale.



Endelig viser undersøgelsen, at selv om et flertal af borgeren generelt foretrækker at være digitale med det offentlige, så er der en række situationer hvor personlig kontakt er vigtigt for dem. Det gælder også unge borgere og veluddannede borgere. Forskning viser at dette ikke blot er et spørgsmål om dovenskab eller vanetænkning fra borgernes side, men at det i høj grad handler om væsentlige behov, der ikke opfyldes digitalt. Det viser, at også udspillet tanken om fuldt digital kommunikation kan være yderst problematisk set fra borgernes perspektiv.

Kanalpræferencer

