FORVALTNINGSINFO
Rådgivning for arkiv- og dokumentbehandling
Forvaltningsinfo AS, Sinsenveien 67 A, 0586 OSLO

Foretaksregisteret
NO 876 328 372 MVA

Telefon 22 22 34 00
Telefaks 22 22 34 50

IT
mot skjemabelastning

Elektronisk rapportering som forenklingstiltak for næringslivet

Forvaltningsinfo AS, 16. juni 2003
for Nærings- og handelsdepartementet

Den interdepartementale arbeidsgruppen for forenkling av regelverk, oppgaveplikt m.m.for små og mellomstore bedrifter (SMB-gruppen)
1. juni 1983:

« Det som først og fremst bør trekkes fram i en slik sammenheng er småbedriftenes manglende administrative evne og kapasitet til å håndtere de offentlige reguleringer og krav. Småbedriftene mangler de større bedriftenes spesialiserte stab i behandlingen av denne type saker. Resultatet blir at bedriftens ”nøkkelpersonell” (som oftest lederen) blir ytterligere belastet, og dermed får mindre tid og overskudd til å ivareta sine ”egentlige” oppgaver. Noe forenklet kan en derfor si at de offentlige reguleringer beslaglegger arbeidskraft som både for småbedriftene og samfunnet ville vært mer verdifull i andre og mer ”produktive” anvendelser. »

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, som ønsker å analysere hvordan elektroniske rapporteringsløsninger bør legges til rette for å minimalisere næringslivets belastninger ved offentlig innrapportering.

Rapporten handler lite om informasjonsteknologi men mye om mennesker og deres reaksjoner på forvaltningens krav. Vi konsentrerer oss om egenskapene ved skjemaene og ved bedriftene som skal fylle dem ut. Kravene til behandlingsrutiner og teknologi oppstår i relasjonen mellom skjema og bedrift, og må vurderes i lys av dette.

For den som har fulgt nøye med i diskusjoner og forvaltningspolitiske utredninger om skjemaforenkling gjennom mange år, er det mye kjent stoff i de innledende beskrivelsene i rapporten. Men vi håper på flere lesere enn som så, og vi tror at også ekspertene har nytte av å få ganske systematisk presentert på ett sted de premissene som leder opp til rapportens konklusjoner

Rapporten er skrevet av Tor Nygaard i Forvaltningsinfo AS med verdifulle innspill fra en oppnevnt referansegruppe og fra egne kontakter hos IT-leverandører, småbedrifter, næringsorganisasjoner og i offentlig forvaltning. Rapportens synspunkter står likevel fullt og helt for Forvaltningsinfos regning. Gjengivelse av etaters planer og meninger uten referanse til formelt dokument, er forfatterens tolkning av samtaler med enkeltpersoner og ikke nødvendigvis overensstemmende med etatens offisielle syn.

Det statistiske materialet som er utarbeidet spesielt for denne rapporten, er samlet inn av Sentio Analyse etter spesifikasjoner fra Forvaltningsinfo.

Oslo 16. juni 2003

Innhold side

1. Innledning ... 9
1.1. Bakgrunn ... 9
1.2. Mandat og arbeidsform ... 9

2. Bedriftene og skjemaene ... 11
2.1. Nesten alle bedrifter er små ... 11
2.2. Misnøyens bestanddeler ... 12
2.2.1. Det generelle bildet ... 12
2.2.2. Tid som målestokk ... 13
2.2.3. «Det emosjonelle besværet» ... 15
2.3. Bedriftenes opplevelse av elektroniske løsninger ... 16
2.3.1. Tilgang til Internett ... 16
2.3.2. Bruk av elektroniske skjemaer ... 17
2.3.3. Forventning og erfaring ... 18

3. Forvaltningen og skjemaene ... 22
3.1. Belastningsmodellen ... 22
3.2. Skjemaplikter til forvaltningen ... 23
3.3. Skjema- og småbedriftsfokus i forvaltningen ... 24
3.3.1. Offentlig regelproduksjon ... 24
3.3.2. Etatenes skjematenkning ... 24

4. Ulike skjematyper ... 27
4.1. Kategorisering ... 27
4.1.1. Etter skjemaets formål ... 27
4.1.2. Etter hvordan rapporteringsbehovet utløses ... 27
4.1.3. Etter tilgangen til skjemaet ... 27
4.2. Hovedroller i skjemaarbeidet ... 28
4.2.1. Avgiver og utfyller ... 28
4.2.2. Arbeidsdeling ved profesjonell skjemahjelp ... 29
4.2.3. Bortsatte skjemaer ... 30
4.3. Belastningstall fra Oppgaveregisteret ... 31
4.3.1. Bruken av Oppgaveregisterets tall ... 31
4.3.2. Kjente svakheter i materialet ... 32

4.4. Dominerende enkeltskjemaer 33
4.4.1. Skjemaer som krever mye tid totalt 33
4.4.2. Hyppig utfylte skjemaer 35
4.4.3. Skjemaer som angår mange 36
4.4.4. Omfattende skjemaer 38

5. Elektroniske løsninger i dag og på kort sikt 40
5.1. Skjemajakt på nettet 40
5.1.1. Skjemaer på etatenes nettsider 40
5.1.2. Veivisere med skjemalenker 41
5.1.3. Adressering av skjemalenker 43
5.2. Utforming av elektroniske skjemaer 44
5.2.1. Ulike stadier 45
5.2.2. Ulike innsendingsmåter 45
5.2.3. ELMER og elektronisk dialog 46
5.2.4. Bruk av ELMER-prinsippene 47
5.3. Aktuelle prosjekter for elektronisk rapportering 48
5.3.1. Spydspissen Altinn 48
5.3.2. Andre prosjekter hos Altinn-etatene 50
5.3.3. Andre statlige prosjekter for nettrapportering 51

6. Effekter av elektronisk rapportering 53
6.1. Skjemamottak og distribusjon 53
6.1.1. Mottak av distribuerte skjemaer 53
6.1.2. Rekvirering av skjemaer 53
6.1.3. Tilgjengelighet til nettskjemaet 54
6.1.4. Administrering av skjemaer og frister 54
6.1.5. Oppsummering 55
6.2. Framhenting av data 55
6.2.1. Tilgang til egne elektroniske data 56
6.2.2. Preutfylling fra staten 56
6.2.3. Preutfylling fra fagsystem 57
6.2.4. Automatisk innsending fra fagsystem 57
6.2.5. Oppsummering 58
6.3. Utfylling på skjerm 58
6.3.1. Utforming generelt 58

6.3.2. Prosesstyring 59
6.3.3. Spørsmålene 60
6.3.4. Informasjon og veiledning 61
6.3.5. Kontroll av utfylte data 62
6.3.6. Oppsummering 63
6.4. Sluttaktiviteter 63
6.4.1. Underskrift(er) 63
6.4.2. Distribusjon til underskrivere 64
6.4.3. Elektronisk innsending 64
6.4.4. Arkiv for innsendte skjema 65
6.4.5. Oppsummering 65
6.5. Konklusjoner 65

7. Anbefalinger 67
7.1. Etatsinterne prioriteringer 67
7.1.1. Ett av flere virkemidler 67
7.1.2. Tenk smått først 67
7.1.3. Brukeropplevelsen i fokus 67
7.1.4. Sats på hverdagsskjemaene 68
7.1.5. Lav terskel og høy profil 68
7.1.6. Systematisk skjemaovervåkning og –revisjon 69
7.2. Felles og sentralt initierte tiltak 69
7.2.1. «Skjemalosen» – søkesystem på Internett 69
7.2.2. Altinn som knutepunkt 70
7.2.3. Bevisstgjøring og opplæring 70
7.2.4. Måling av framgang 71

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Etter Regjeringens overordnede IT-politikk (eNorge 2005) skal alle offentlige etater innen utgangen av 2004 kunne motta elektroniske innrapporteringer fra næringslivet.

I eNorge-planens punkt 5.3 utdypes dette slik [1]:

> *«Elektronisk innrapportering er et sentralt virkemiddel for å redusere næringslivets byrder. For å sikre størst mulig gjenbruk av data, skal innrapporteringssystemene bygge på Oppgaveregisterets metadatabase. Regjeringen vil pålegge offentlige etater å bruke grunndata fra Enhetsregisteret.*
>
> *I arbeidet med elektronisk innrapportering skal det fokuseres på standardiserte innrapporteringsløsninger som kan integreres i bedriftenes egne IT-systemer.»*

Den tilhørende tiltakslista sier i sitt punkt 5.3.3:

> *«I tildelingsbrevene for 2003 vil det bli tatt inn at all elektronisk innrapportering skal bygge på Oppgaveregisterets metadatabase, at alle offentlige etater skal bruke grunndata fra Enhetsregisteret og at hensynet til lavest mulig næringslivsbelastning skal veie tungt ved utøvelsen av etatens oppgaver.»*

NHD ønsker å få fastslått på hvilke måter og for hvilke konkrete oppgaveplikter det er mest hensiktsmessig å etablere elektroniske rapporteringsløsninger for å minimalisere næringslivets belastninger ved offentlig innrapportering.

1.2. Mandat og arbeidsform

På dette grunnlaget er Forvaltningsinfo bedt om å utarbeide en rapport til Nærings- og handelsdepartementet med situasjonsbeskrivelser og forslag til løsninger og prioriteringer på området.

Det ble forutsatt at arbeidet blant annet skulle bygge på følgende kilder:

- Tidligere utredninger og kartleggingsmateriale med bedriftssynspunkter (for eksempel fra Næringslivets Skjemaråd og ELMER-prosjektet)
- Tilgjengelig statistikk fra Oppgaveregisteret
- Relevante tall og observasjoner fra igangsatte prosjekter for elektronisk rapportering
- Utrederens egne forespørsler til bedrifter, regnskapsførere/revisorer, etater og leverandører av løsninger for elektronisk rapportering.

Det ble antatt at eksisterende tallmateriale ville være forholdsvis uklart og sprikende. Derfor ble det påregnet en viss egen kartlegging for å kunne levere tilstrekkelig underbygde forslag. Vi har utarbeidet noen enkle spørsmål som ble tatt med i intervjuene til Norsk Småbedriftsbarometer i månedsskiftet mars/april 2003. Småbedriftsbarometeret er en spørreundersøkelse rettet mot et representativt utvalg av norske bedrifter med færre enn 20 ansatte. Undersøkelsen omfatter 500 småbedrifter.

Nærings- og handelsdepartementet etablerte en uformell referansegruppe som utrederens diskusjonsforum underveis. De synspunktene rapporten har endt opp med står likevel for Forvaltningsinfos egen regning.

Referansegruppen har hatt følgende medlemmer:

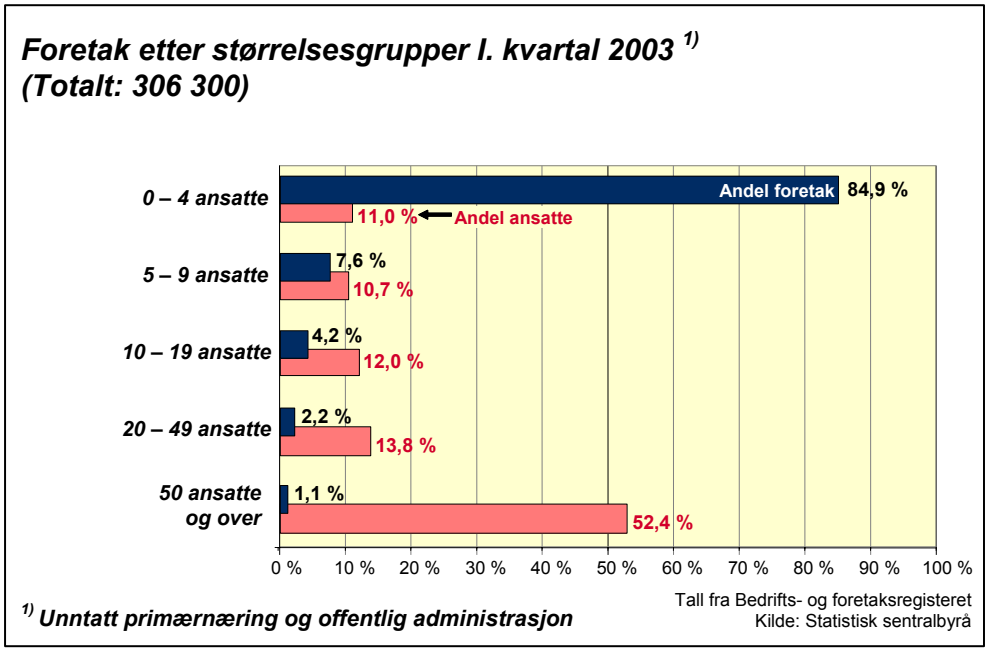
- Hans Fredrik Berg, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Kari Bjørke, Nærings- og handelsdepartementet
- Henriette Kristoff, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (representant for Næringslivets Skjemaråd)
- Lars Uppheim, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Trine Westvold, Nærings- og handelsdepartementet.

2. Bedriftene og skjemaene

2.1. Nesten alle bedrifter er små

eNorge-planen forutsetter at elektronisk innrapportering skal være *«et sentralt virkemiddel for å redusere næringslivets byrder»*, slik det er formulert i planens punkt 5.3. Hensynet til småbedriftene vektlegges ikke eksplisitt i planen men gjennomsyrer departementets forenklingsarbeid generelt. Det er også en gammel og ubestridt sannhet at skjemaer belaster små bedrifter uforholdsmessig mye. Mange rapporteringskrav er de samme for små som for store, samtidig som de små ikke har egne administrative ressurser til å hanskes med dem. En undersøkelse fra 1998 viste at småbedriftene gjennomsnittlig brukte seks ganger mer tid pr. ansatt enn større bedrifter på å etterleve offentlig regelverk [2].

Dessuten er det en kjent sak at *de fleste* bedrifter er små. Også helt *generelle* forenklingshensyn rettet mot den enkelte rapporteringsenheten vil dermed i hovedsak dreie seg om småbedrifter. Statistisk Sentralbyrå (SSB) utarbeider kvartalsvise oversikter over norske foretak fordelt på størrelsesgrupper:



Figur 1: Nesten alle foretak har færre enn 20 ansatte

Her ser vi at nesten alle de 300 000 foretakene i SSBs register har færre enn 20 ansatte. Samtidig hører to av tre ansatte hjemme i de få foretakene som er større enn dette. Statistikken omfatter ikke jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, men småbedriftsprofilen ville neppe vært mindre framtredende om disse var med. Offentlig administrasjon mangler også men hører ikke hjemme i vår sammenheng uansett.

Det bør bemerkes at tallene for ansatte gir et skjevt bilde av småbedriftenes betydning. Eieren i et enkeltmannsforetak (som dominerer den minste gruppen) er ikke regnet med som *ansatt*. Hun er derimot rimeligvis *sysselsatt* i arbeidsmarkedet og skaper verdier på linje med ansatte. Antakelig finner vi godt over halvparten av alle *sysselsatte* i bedrifter under 20 ansatte.

2.2. Misnøyens bestanddeler

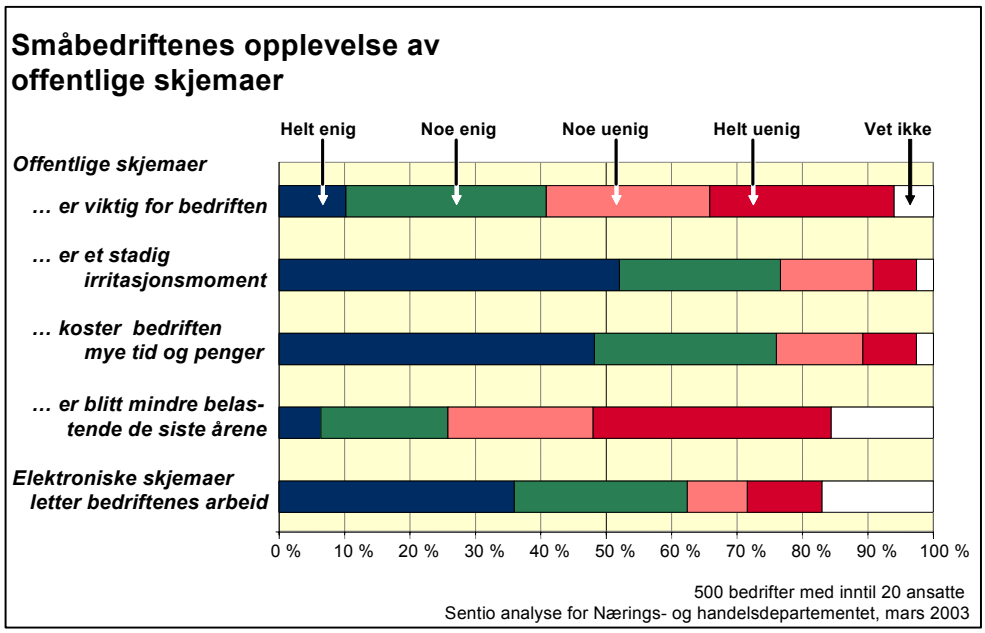
2.2.1. Det generelle bildet

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) kartla medlemmenes forhold til skjemaer midt på 90-tallet. I en undersøkelse blant nesten 2 000 mindre NHO-bedrifter våren 1995 [3] mente 21 prosent at «skjemabyråkratiet» var det viktigste å gjøre noe med for at hverdagen skulle bli enklere. «Skatter og avgifter» kom på annen plass med omkring 5 prosent, mens datidens heteste tema i disse kretser, «delingsmodellen» kom enda lenger ned på listen.

Året etter svarte 65 prosent av 260 små service- og handelsbedrifter til HSH at «skjemaveldet» var en stor eller svært stor byrde. På andre plass i denne undersøkelsen finner vi «skatt på aktiv eier» (altså delingsmodellen igjen) med 62 prosent [4].

I en medlemsundersøkelse i 2002 [5] kommer Bedriftsforbundet fram til at 16 prosent av bedriftslederne ofte vurderer å legge ned bedriften på grunn av skjemavelde og komplisert regelverk. 25 prosent er noe enig i dette, 21 prosent noe uenige mens 33 prosent ikke vurderer nedleggelse. I denne undersøkelsen mener også 11 prosent at komplisert regelverk og skjemavelde kan ha betydning for bedriftens eksistens og 33 prosent at det vil bety mye for bedriftens lønnsomhet.

I Bedriftsforbundets undersøkelse er altså skjemaene slått sammen med etterlevelse av regelverk i videre forstand. For å få en ferskere antydning av forholdet til offentlige skjemaer, isolert sett og uavhengig av medlemskap i organisasjoner, har vi spurt bedriftene i Småbedriftsbarometeret:



Figur 2: Liten entusiasme over offentlige skjemaer, men det kan hjelpe med elektronisk rapportering.

Tre av fire bedriftsledere i denne undersøkelsen er helt eller delvis enig i at offentlige skjemaer er et stadig irritasjonsmoment. Nesten like mange mener at skjemaene koster bedriften mye tid og penger. En av tre intervjuede er «noe enig» i at skjemaene er viktige for bedriften selv, men bare 10 prosent slutter seg helt til en slik påstand.

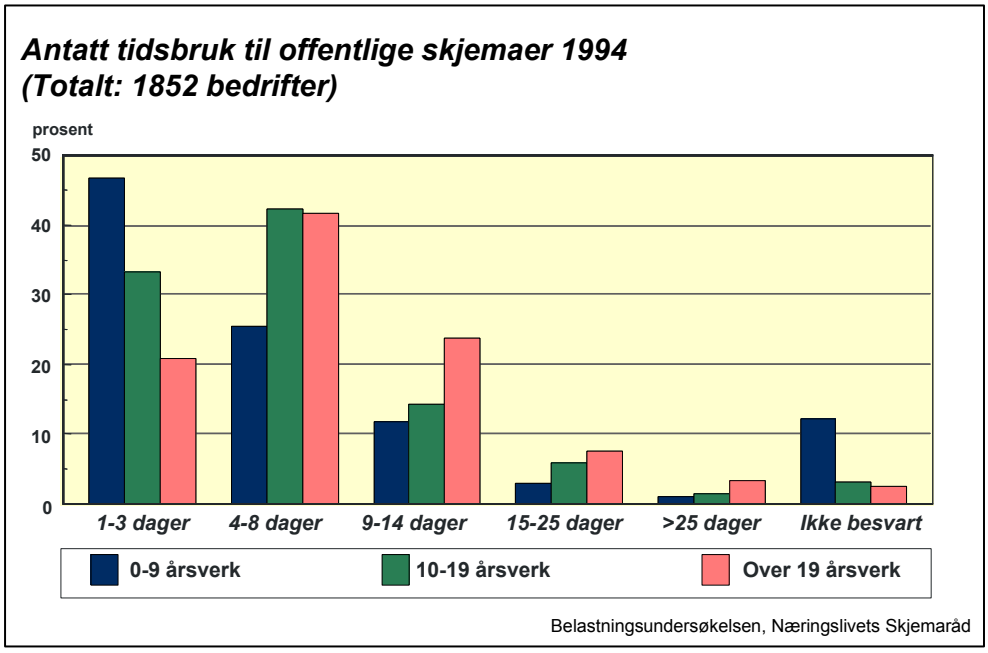
Det er altså ikke noe som tyder på at forholdet til offentlige skjemaer er vesentlig annerledes nå enn da organisasjonene undersøkte holdningene hos sine egne medlemmer.

Dessverre er det ikke mange som slutter seg til at «offentlige skjemaer er blitt mindre belastende de siste årene». Det skjer noe med folks forhold til et problem, når det får oppmerksomhet og det settes i gang forbedringstiltak. Forventninger kan øke parallelt med kvaliteten. Men det er heller ikke utenkelig at effekten av samordnings- og forenklingsarbeidet de siste årene faktisk er spist opp av nye regler og rapporteringsplikter.

Mange setter sin lit til at det skal hjelpe med elektronisk rapportering. Hver tredje bedriftsleder er helt enig i dette. Tar vi med de som vipper over mot pluss, og er mer enig enn uenig, kommer vi over 60 prosent. Men fortsatt er nesten 40 prosent skeptiske eller har ikke gjort seg opp noen mening om hvorvidt elektroniske skjemaer letter arbeidet.

2.2.2. Tid som målestokk

Den mest omfattende spørreundersøkelsen hittil om bedriftenes forhold til offentlige skjemaer ble gjort av Næringslivets Skjemaråd i 1994. Der svarte mer enn 1 800 medlemmer av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) blant annet på hvor mye tid de selv antok gikk med til offentlige skjemaer i løpet av et år.



Figur 3: Antatt bruk av tid på offentlige skjemaer for ulike størrelsesgrupper

Som vi ser er det en tydelig sammenheng mellom størrelse og (opplevelsen av) tidsbruk. Likevel er det ganske mange, i alle størrelsesgruppene, som mener de bare bruker 1 – 3 dager i året på skjemaer. Spørsmålet ble med hensikt stilt uten ytterligere forklaring eller definisjoner for å få fram hvordan bedriftene selv, intuitivt og følelsesmessig, opplevde situasjonen. Bedriftene ble også spurt om i hvilken grad de opplevde ulike aspekter ved skjemaene som belastende. I kommentarene til undersøkelsen sier Skjemarådet [6]:

> *« Påfallende mange har satt en rekke kryss for "svært mye belastning" — noen med engasjerte negative kommentarer — til tross for at de mener skjemaarbeidet bare tar 1 — 3 dager på årsbasis. Det tyder på at en fokusering på **tidsbruk** til offentlige skjemaer, og på **omfanget** av oppgaveplikten som sådan, er en utilstrekkelig innfallsvinkel til problemet "skjemavelde". »*

Atskillig senere har NHDs ELMER-prosjekt fulgt en håndfull bedrifter gjennom et helt år, for å se på bedriftenes egen opplevelse av skjemaproblematikken, for å få innspill til (elektroniske) forenklingstiltak og for å få tilbakemeldinger på de forslagene prosjektet utarbeidet underveis. I denne sammenhengen ble bedriftene spesielt bedt om å følge grundig med på eget skjemaarbeid under prosjektperioden. Blant annet skulle de anslå behandlingstid for hvert enkelt skjema mottatt fra august 2000 til juni 2001. Bedriftene ble intervjuet om opplevelsen av skjemaproblemer både *før* og *etter* analyseperioden.

Rapporten etter startintervjuene gjengir blant annet dette inntrykket [7]:

> *« I det hele tatt er temperaturen merkbart høyere når det blir snakk om statistikk. På to steder fikk vi ikke høre om andre slags skjemaer, før vi hadde minnet intervjuobjektene om at vi ikke bare var opptatt av statistikk.»*

Etter et helt år med en grundigere gjennomgang av bedriftens egne skjemarutiner og et mer våkent forhold til skjemaer generelt, kunne man kanskje tro inntrykket var annerledes. Men sluttintervjuene sier blant annet dette [8]:

> *« Prosjektleder og intervjuer har lagt stor vekt på å minne om alle forskjellige skjemakategorier og rapporteringssituasjoner både i startmøtene og ved oppfølgingssamtalene underveis. Likevel måtte et par av bedriftene minnes tydelig på dette igjen i sluttintervjuet for i det hele tatt å* nevne *andre etater enn Statistisk sentralbyrå (SSB) »*

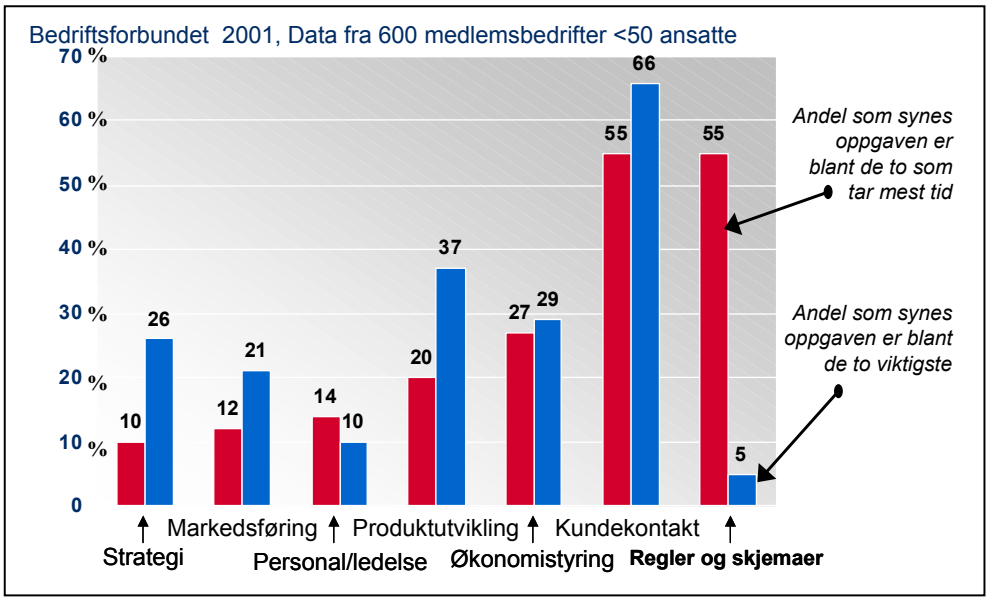
Dette er påfallende hvis vi sammenlikner med Oppgaveregisterets belastningstall og andre indikasjoner på tidsbruk. Sannsynligvis står Statistisk sentralbyrå for bare et par prosent av den samlede tidsbruken til statlige skjemaer. Skatteetaten, som er den ubetinget største datainnkreveren, får liten kritikk av bedriftene selv.

Det er nok fortsatt grunn til å minne om følgende observasjoner fra en NHO-rapport i 1997 [9]:

> *« Fordi Oppgaveregisteret etter hvert gir grunnlag for å anslå tidsbruken, er det på sin plass å advare mot å legge for stor vekt på tidsanslag som mål for belastning. Kort oppsummert er dette de største feilkildene:*
>
> - *Mange oppgaveplikter er ganske like for små og store bedrifter, mens de samlede ressursene i virksomhetene varierer enormt.*
> - *Det er stor spredning i skjemamengden for ulike bransjer og den enkelte blir utsatt for varierende mengder av utvalgsundersøkelser. Gjennomsnittstall er alltid farlig i et tallmateriale med stor spredning.*
> - *En rimelig definisjon av «tidsbruk til offentlig innrapportering» må inkludere forarbeidet, det vil si den tiden som går med til å finne fram informasjon, gjøre utregninger og registrere data — kanskje gjennom et helt år — i tillegg til de minuttene det tar å skrive resultatet på et ark en gang i blant. Ingen kan ha oversikt over dette.*
> - *Når bedriftene «kjøper seg fri» ved å sette bort skjemaarbeidet til regnskapsfører ol, forsvinner lett tidsbruken fra statistikken.*
> - *Frustrasjonen (belastningen) står ikke i rimelig forhold til tidsbruken. Hvis målet er redusert belastning og bedre klima mellom forvaltning og næringsliv, er altså timer og minutter ganske uegnet som måleenhet.*
> - *Frustrerte bedrifter «gir opp» og gjetter seg til svar de selv har liten tro på. Det er altså ikke utenkelig om tidsbruken går ned parallelt med skjemakvaliteten. Samtidig øker belastningen, siden de fleste heller vil bruke en time på samfunnsnyttig arbeid enn et kvarter på slurvete unyttighet.*
>
> *Det kan altså godt være et faresignal for samfunnet om bedriftenes tidsbruk til skjemautfylling går ned. Satt på spissen: Vi bør ikke ha som mål at bedriftene skal legge minst mulig arbeid i å levere ømtålig input til offentlig planlegging og saksbehandling. »*

2.2.3. «Det emosjonelle besværet»

«De fleste [vil] *heller vil bruke en time på samfunnsnyttig arbeid enn et kvarter på slurvete unyttighet»*, har vi nettopp sitert fra NHOs rapport. Det er en interessant innfallsvinkel som illustreres godt med følgende tabell fra Bedriftsforbundet [10]:



Figur 4: Forholdet mellom tidsbruk og opplevd viktighet for ulike administrative oppgaver

Her ble lederne av små- og mellomstore bedrifter bedt om å beskrive hvilke to oppgaver de mener tar mest tid og hvilke to som er viktigst. Det er ikke sjokkerende å konstatere et visst misforhold mellom hva man føler at tiden *burde* vært brukt til og hva man faktisk får gjort, for bedriftsledere som for andre folk. Likevel er nok spriket mellom (opplevd) viktighet og tidsbruk sjelden så framtredende som vi ser helt til høyre i figuren. Mens bare 5 prosent av de spurte mener «Regler og skjemaer» er blant de to viktigste oppgavene, mener hele 55 prosent at den er blant de to som tar mest tid.

Psykiater Finn Skårderud har sett på forholdet mellom «fysisk god/dårlig tid» (mengden tid til disposisjon) og «psykisk god/dårlig tid» (kvaliteten på tidsbruken). Om en situasjon hvor man har «dårlig tid» og bruker den «psykisk dårlig», skriver han [11]:

> *« Forskning omkring utbrenthet viser at hardt arbeid slett ikke behøver å være et problem, […]. Det sentrale problemet er den subjektive erfaringen med å ha lite kontroll. Det som sliter, er det emosjonelle besværet omkring arbeidsoppgavene og i forhold til de andre. Problemer kan oppstå når det går på meningen løs; når verdifull tid brukes på noe som ikke oppleves som tilstrekkelig viktig. »*

Bedriftene synes at tiden til å besvare ulike typer skjemaer i ulik grad *«brukes på noe som ikke oppleves som tilstrekkelig viktig»*. Men tross alt er det fem prosent av de spurte medlemmene i Bedriftsforbundet som ser regler og skjemaer som en svært viktig og naturlig del av rollen sin. Da blir nok oppgaven straks mindre frustrerende.

Når misnøyen generelt virker bemerkelsesverdig stor i forhold til den tiden som faktisk går med, kan det gjerne henge sammen med det Skårderud kaller *«den subjektive erfaringen med å ha lite*

kontroll». Vi har ofte hørt småbedriftsledere beskrive en følelse av avmakt. Det er jo en kjensgjerning at forvaltningen stiller de spørsmål den selv vil ha svar på, til tider som passer den selv, og gir forklaringer og veiledninger i sitt eget språk om forhold den selv mener bør belyses. Slik må det langt på vei også være.

En opplevelse av å ikke bli tatt på alvor med sitt problem vil øke belastningen. I sin ganske ferske prosjektrapport om skjemaveldet [12] sier Nærings- og handelsdepartementet dette som del av sin oppsummering:

> *« Når det ikke oppleves noen bedring, eller noen forståelse for at skjemaveldet faktisk er belastende, er veien til byråkrati- og politikerforakt kort.[...]*
>
> *Det er behov for økt kunnskap om belastningsopplevelsen som næringslivet utsettes for. Inntrykket er at de statlige etatene innehar for liten kunnskap om hvordan skjemapliktene belaster næringslivet, og da spesielt de små og mellomstore bedriftene. Etatens bevissthet om at deres egne skjema er en del av et helhetlig problem må økes. »*

Det er mye som tyder på at den beste måten å redusere gapet mellom tidsbruk og opplevd nytte i skjemaarbeidet på, ved siden av å luke bort alt som faktisk *er* unyttig, er å formidle hensikten og samfunnsnytten på en bedre måte. Der kan faktisk elektroniske skjemaer hjelpe oss. Også den destruktive opplevelsen av å være styrt og uten innflytelse i «skjemasamtalen» kan avhjelpes, nettopp ved hjelp av mulighetene for toveis kommunikasjon i nettbaserte skjemaer. Dette kommer vi tilbake til.

2.3. Bedriftenes opplevelse av elektroniske løsninger

2.3.1. Tilgang til Internett

«Nordmenn er blant de mest aktive når det gjelder å ta kontakt med det offentlige via Internett» oppsummerer tilstandsrapporten for eNorge-planen i januar 2003 [13] på bakgrunn av en internasjonal undersøkelse. Tilstandsrapporten tilføyer:

> *« 56 pst. av befolkningen har vært inne på offentlige nettsider. Fortsatt er bruken i hovedsak begrenset til enkle informasjonsøk (48 pst). Brukerne synes å være klare for å bruke interaktive løsninger som for eksempel å fylle ut skjema. »*

Spesielt om næringslivet sier rapporten, med bakgrunn i tall fra Norsk Gallup:

> *« Internettilgangen blant bedrifter med 4 eller flere ansatte var på 96 pst. i juni 2002. Andelen bedrifter med hjemmeside øker og er nå på 69 pst. »*

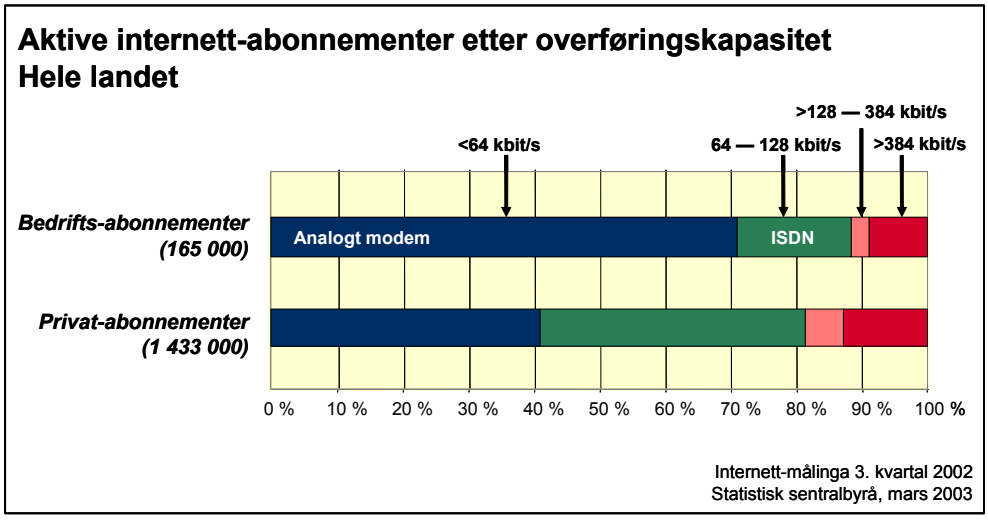
Ved utgangen av 3. kvartal 2002 var det omtrent 1,6 millioner aktive Internett-abonnement i Norge ifølge SSBs Internett-statistikk [14]. Av disse var nesten 200 000 bredbåndsabonnement, mens det tilsvarende tallet for 2. kvartal var knapt 77 000. Hvert tredje abonnement som ble tegnet etter 2. kvartal, var ett bredbåndsabonnement. SSB regner overføringskapasitet (fart inn) høyere enn 384 kbit pr. sekund som bredbånd.

Andelen bredbåndsabonnementer er økende, men som kjent ikke likt over hele landet. I de mest sentrale kommunene (etter Standard for kommuneklassifisering) utgjør tallet på bredbåndsabonnementer i SSBs måling 5,4 prosent av folketallet mot 0,7 prosent i den andre enden av sentralitetsskalaen.

Av alle aktive bedriftsabonnementer er 9 prosent bredbånd, og av de private er 13 prosent bredbånd etter denne målingen. Abonnement med tilkopling via analogt modem utgjør hele 71 pro-

sent av alle aktive abonnementer i bedriftsmarkedet, mens tilsvarende tall for private abonnementer er 40 prosent. For ISDN-abonnementer er tallene henholdsvis 17 og 40 prosent.

Næringslivet har altså tregere Internett-forbindelse enn privatpersoner. På bakgrunn av SSBs tall kan vi sette opp denne sammenlikningen:



Figur 5: Langt de fleste bedrifter har Internettforbindelse med analogt modem

Dette er den første statistikken fra SSB som kan gi et realistisk bilde av fordelingen mellom analog modem, ISDN og bredbånd. Tidligere har tabellene hatt med *alle* abonnementer (nå omkring 3,2 millioner). Fra 3. kvartal 2002 er alle som ikke har vært i bruk det siste kvartalet luket ut. Som *aktive* abonnementer regnes alle registrerte bredbåndsabonnementer (siden de normalt har månedlig fakturering med et fastprisledd) og alle med lavere overføringshastighet som har vært i faktisk bruk det siste kvartalet. Dermed ødelegges ikke statistikken av lavhastighetsabonnementer som er gått helt ut av bruk men ikke slettet.

Det finnes noen feilkilder her, for eksempel vil en del små bedrifter bli klassifisert som privatkunde hos teleleverandøren sin, og en del av de tregeste tilknytningene er neppe blant de mest aktivt brukte. Likevel bør den store andelen analoge nettilknytninger tas i betraktning ved utvikling av løsninger for elektronisk rapportering.

Denne statistikken tyder på at vi har enda større grunn til å prioritere «lette» skjemasider framfor fancy grafikk enn vi har vært klar over tidligere. Dessuten bør vi være oppmerksom på at tilknytningshastigheter opp til 128 kbit pr. sekund betyr tellerskrittkostnader og noe mer tidkrevende prosedyrer for oppkobling mot nettet.

2.3.2. Bruk av elektroniske skjemaer

Det finnes etter hvert enkelte elektroniske næringslivsskjemaer. Andelen som har valgt disse framfor den kjente papirversjonen er foreløpig ganske lavt men utvilsomt økende. Sist i mai 2003 har 66 000 næringsdrivende skattytere levert selvangivelsen elektronisk mot 34 000 på samme tid året før. [15] Det er ganske vanlig at én revisor leverer for mange klienter, så her vil hver enkelt som blir omvendt gi stor effekt på antallet. Sannsynligvis vil andelen elektroniske selvangivelser for næringsdrivende ende i overkant av 25 prosent i år. For 6. termin 2002 ble ca. 30 000 mva-oppgaver til skatteetaten, 16 prosent av alle innsendte, levert via Internett. Også her øker tallene for hver termin [16].

De fleste suksesshistoriene (som vi kjenner til) handler likevel foreløpig om private skjemaer, og særlig skjemaer som angår unge mennesker.

I år valgte mer enn 170 000 ungdommer å sende søknad til videregående skole eller læreplass elektronisk etter at alle elver hadde fått informasjon og passord for å søke over nettet. I Østfold fylkeskommune kom nesten 100 prosent av søknadene på denne måten, ifølge Kommunal Rapport [17].

Samme avis forteller at tre av fire brukte den nettbaserte barnehagesøknaden i Asker i år, uten særskilt markedsføring. I fjor var andelen 65 prosent. Stavanger byr også på elektronisk innsending av barnehagesøknad og fikk mer enn 1 000 av dem elektronisk i år. Der ligger de på Askers fjorårsnivå, med 65 prosent elektronisk. Oslo kommune debuterte med nettbasert barnehagesøknad i år og fikk inn 2 275 elektroniske søknader. Det gir en elektronisk andel på nesten 30 prosent allerede første gang. I «nettkommunen» Oppdal, som satser på bredbånd og smartkort for alle innbyggere, kom det bare 10 søknader elektronisk til ca. 330 plasser. [18]

Spredningen i andelen som velger elektronisk utgave av skjemaer til samme bruk i ulike kommuner, hvor oppgavegiverne befinner seg i samme aldersgruppe og rimeligvis har den samme motivasjon i forhold til selve søknaden, er verdt et studium i seg selv. Her skal vi bare generelt konstatere at elektronikken har vunnet fram raskere i privatsfæren enn for næringsskjemaer. Det *kan* ha sammenheng med alderssammensetning, og det *kan* ha sammenheng med at de færreste har papirbaserte vaner og tradisjoner i forhold til de privatskjemaene vi har sett på her.

Det er ingen tvil om at både befolkning og teknologi utvikler seg til å kunne hanskes stadig bedre med elektroniske rapporteringsløsninger. Bredbånd tar over for trege linjer og de unge skolesøkerne tar over bedriftene. Dessuten smitter all erfaring med nettskjemaer fra privatsfæren til yrkesrollen. Men i de aller nærmeste årene er det all grunn til å vente seg en viss treghet i overgangen til elektroniske løsninger for rapportering fra næringslivet. En treghet som nok kan påvirkes en del av hvordan skjemaløsningene legges til rette.

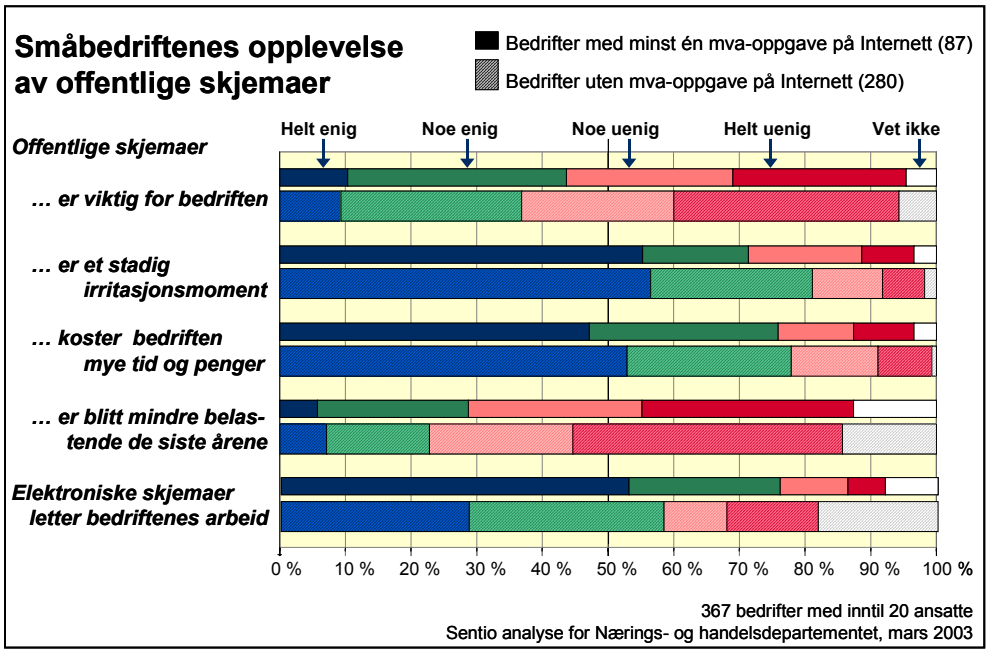
2.3.3. Forventning og erfaring

Holdningene til elektroniske skjemaer slik de kommer fram i Figur 2 foran, blir en blanding av forventninger hos dem som ikke har prøvd og erfaringer fra de som selv har rapportert elektronisk til det offentlige. For å få fram hvorvidt de erfarne er mer positive enn resten, spurte vi bedriftene i Småbedriftsbarometeret om de noen gang hadde levert omsetningsoppgaven til fylkesskattekontoret (mva-oppgaven) over Internett. Vi valgte denne oppgaven fordi det sannsynligvis er det enkleste, mest markedsførte og hyppigst brukte statlige nettskjemaet for næringslivet hittil.

I utvalget vårt svarte 87 bedrifter, 17,4 prosent, at de hadde brukt nettversjonen av mva-oppgaven, 3 prosent riktignok bare én gang. 280 bedrifter, eller 56 prosent svarer «Nei» på spørsmålet. Som nevnt foran var andelen 16 prosent av de totale innsendingene til skatteetaten for 6. termin 2002, et par måneder før vår undersøkelse.

Hele 133, det vil si nesten 27 prosent kommer i gruppen «vet ikke». Her finner vi også en del av de som mener det ikke er aktuelt. (Ikke alle er mva-pliktige.) Ellers preges «vet ikke»-gruppen av at mange er ukjent med rutinene hos sin eksterne regnskapsfører. Det kommer vi tilbake til.

Vi holder «vet ikke»-gruppen utenfor, og sammenlikner de som positivt *vet* at de ikke har brukt nettskjemaet med dem som bestemt har gjort det. I tabellen nedenfor sitter vi dermed igjen med 367 bedrifter, og av disse har 87 brukt mva-skjema for Internett:



Figur 6: Den som har prøvd elektronisk skjema har størst forventinger og er mest fornøyd

Det er hyggelig å konstatere at de som faktisk har sendt mva-rapport over Internett har betydelig større forventninger til elektroniske skjemaer enn de andre, selv om vi skal merke oss at nesten 25 prosent enten er uenige i at elektronikken letter arbeidet eller i hvert fall ikke er blitt tilstrekkelig overbevist til å ta stilling.

Over 75 prosent av de erfarne er helt eller noe enig i at de elektroniske skjemaene er en lettelse, mot 58 prosent av dem som ikke har prøvd. Andelen *helt* overbeviste er nesten doblet blant dem som har brukt web-skjemaet, 59 prosent mot 29 i den andre gruppen. Tilsvarende er andelen helt uenige godt og vel halvert. (Det samme gjelder rimeligvis «Vet ikke»-gruppen.)

Like interessant, og mer uventet, er det å se hvordan web-skjemabrukerne fordeler seg annerledes i forhold til de *andre* påstandene. Utslagene er ikke store, men de går alle i samme retning: De som har gitt mva-rapport på Internett, opplever offentlige skjemaer som *litt* nyttigere og *litt* mindre belastende enn bedrifter uten denne erfaringen. Dessuten er de i *litt* større grad enig i at det er blitt bedre de siste årene. Brukere av mva-skjema på nett ser ut til å ha et bedre forhold til offentlige skjemaer generelt.

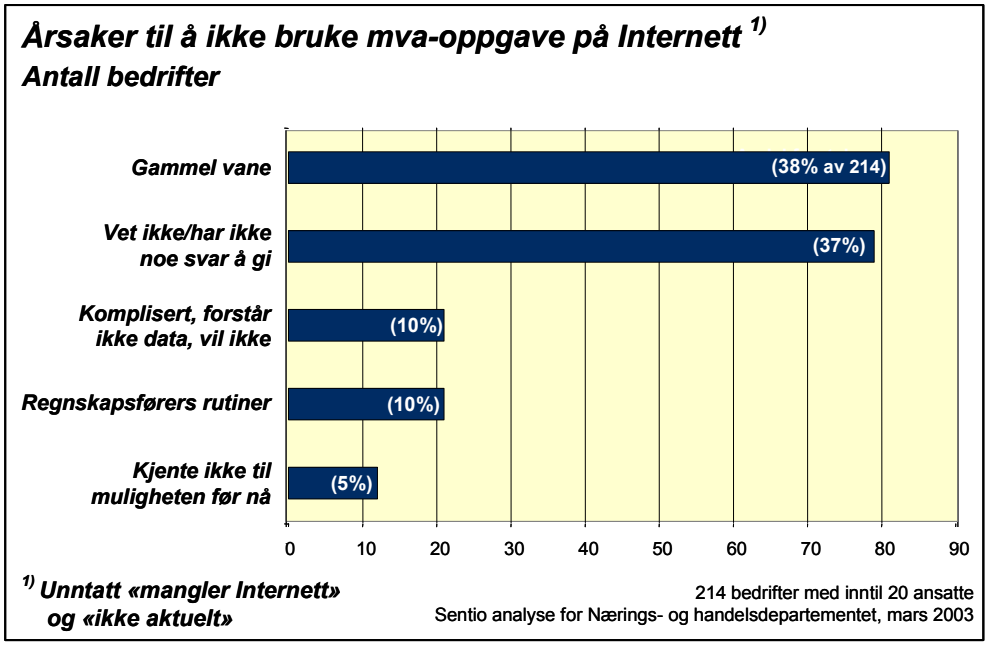
En enkel påvisning av sammenheng mellom to forhold avslører ikke i hvilken grad den ene er årsak til den andre. Men det er neppe slik at man automatisk og umiddelbart får et mer positivt forhold til offentlige skjemaer generelt av å fylle ut mva-oppgaven på web.

Muligens påvirkes begge av en felles tredje faktor. Skal vi våge oss på en enkel teori, vil vi gjette at de bedriftene som har et aktivt og konstruktivt forhold til sine administrative rutiner, *både* er i forkant for å ta i bruk nye metoder *og* opplever rapporteringskravene med mindre motstand og irritasjon. Det er nærliggende å tro at vi finner mange av disse blant de fem prosentene i Figur 4 som regner «regler og skjemaer» blant sine viktigste oppgaver.

Vi må imidlertid minne om at gruppen som ikke har brukt dette bestemte nettskjemaet selvsagt kan ha fylt ut andre elektroniske skjemaer. Vi vet ikke at de 280 er helt uten erfaring, selv om det foreløpig ikke finnes så mange *næringsskjemaer* de kan ha fått inntrykkene sine fra.

De 280 bedriftene i Småbedriftsbarometeret som svarte «nei» på spørsmålet om de noen gang har levert omsetningsoppgave til fylkesskattekontoret over Internett, fikk et åpent tilleggsspørsmål om årsaken. (*«Hva er den viktigste grunnen til at bedriften ikke leverer omsetningsoppgaven over Internett?»*)

Hele 48 av disse svarer at de ikke har tilgang til Internett og 18 mener skjemaet ikke er aktuelt (ikke mva-pliktig virksomhet eller helt i startfasen). Da sitter vi igjen med 214 bedrifter som gir ulike begrunnelser som kan sammenfattes slik:



Figur 7: Liten bevisst motstand mot elektroniske skjemaer

Her ser vi tydelig at den bevisste motvilje mot elektroniske skjemaer (i hvert fall mot dette) er uhyre lite framtredende i vårt materiale. Bare 21 bedrifter (Ca. 10 prosent av «nei»-gruppen, 4,2 prosent av alle i utvalget) skylder på «datavegring» eller generell uvilje når de ikke bruker den elektroniske skjemaversjonen. (Vi må imidlertid regne med at noen av de 48 uten Internett-tilknytning kan ha litt av de samme holdningene.)

Gamle vaner og manglende refleksjon over problemstillingen, sannsynligvis to sider av samme sak, dominerer som oppgitt primærårsak. Så mange som 3 av 4 «nei»-bedrifter (32 prosent av alle i Småbedriftsutvalget) oppgir varianter av dette som viktigste grunn til ikke å bruke mva-skjema på nettet. Det illustrerer den tregheten vi har vært inne på, og det sier noe om behovet for lavest mulig terskel, synlig forenklende løsninger og best mulig markedsføring av elektroniske løsninger for nye brukere. Selv når målet er å gjøre bedriftene oppmerksomme på sin egen forenklingsmulighet.

Som vi har vært inne på tidligere, er de fleste bedrifter ikke spesielt opptatt av skjemaer, annet enn som plunder og heft. De fleste ser det ikke som en viktig ledelsesoppgave å optimalisere skjemarutiner i bedriften og følger neppe intenst med på forvaltningens ulike tiltak for å tilrettelegge rapporteringen på nye måter.

Allerede på bakgrunn av startintervjuene våren 2000, formulerer ELMER noen konklusjoner basert på de mer skjemabevisste kontaktbedriftenes sporadiske utprøving av elektroniske skjemaer til da [7]:

> *« Årsakene til bedriftenes misnøye med offentlig innrapportering er svært sammensatt. Det vil være mulig å begrense ankepunktene ved å gå over til elektronisk innrapportering, men da må man legge en god del arbeid i nye brukergrensesnitt. [...] Det er grunn til å advare om at de rimeligste elektroniske løsningene for myndighetene kan øke belastningen hos bedriften.»*

Det siste utdypes slik:

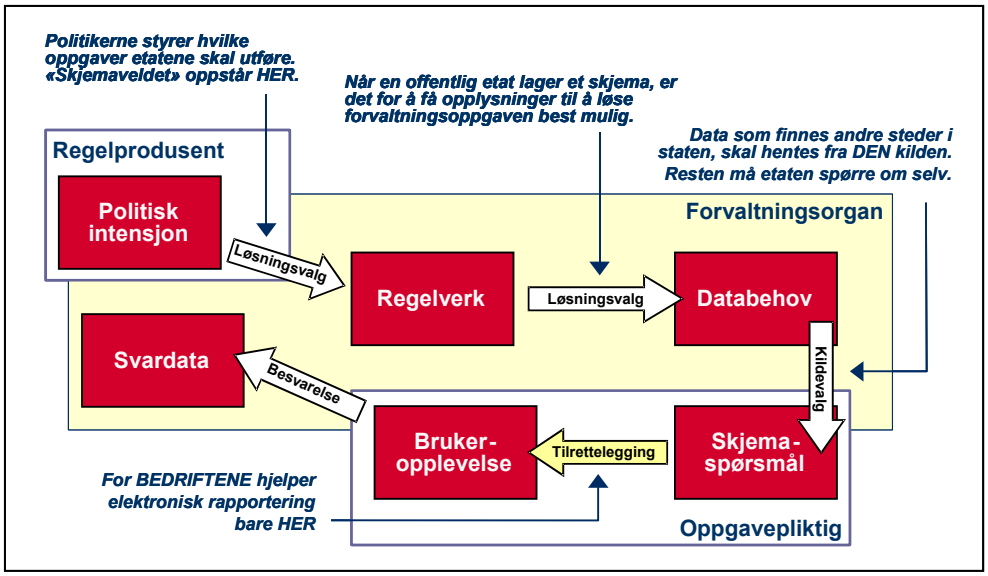
> *«På kort sikt vil nok suksessen til elektroniske rapporteringsteknikker være ganske avhengig av at de nye metodene tilfører bedriften noe mer enn at man kan skrolle et skjema nedover en PC-skjerm, isteden for å bla i A4-ark.*
>
> *Elektroniske kopier av skjema med samme utforming som i papirversjonen, altså med et brukergrensesnitt for en helt annen teknologi, er bare styggere og betydelig mindre oversiktlig. For mange kan det selvsagt være lettere å skrive på et tastatur, men det er ikke skrivingen som er problemet.*
>
> *Det er viktig å være oppmerksom på dette. Ikke minst fordi mange av* ***forvaltningens*** *mål er nådd bare etatene sparer trykking og får dataene servert i maskinlesbar form. Resten er kostnader de fleste vil prøve å slippe unna »*

Engstelsen for at skjemaene ikke skal bli endret og tilpasset mediet, kommer også fram i ganske mange samtaler vi senere har hatt med utvalgte, spesielt skjemabevisste småbedriftsledere. Derimot ser det altså ikke ut til at dette oppleves som den store hindringen for vanlige småbedrifter uten spesiell interesse for saken og uten elektronisk skjemaerfaring.

3. Forvaltningen og skjemaene

3.1. Belastningsmodellen

For å plassere effekten av elektronisk rapportering inn i en større sammenheng, viser vi nedenfor de ulike prosessene fra regelproduksjon til datamottak med bakgrunn i Statskonsults belastningsmodell. Prosessene i belastningsmodellen og hvordan de kan påvirkes er drøftet inngående i Statskonsults rapport Fra regelproduksjon til oppgaveplikt [19].



Figur 8: Fem prosesser fra politisk intensjon til mottatte svardata

Regelprodusentens løsningsvalg: Det er opp til Stortinget, departementet eller kommunestyret å bestemme hvordan lover og forskrifter skal utformes for å oppfylle en bestemt politisk intensjon. Reglene vil i ulik grad stille krav til data. Den etaten som skal forvalte regelverket må ha tilgang til relevant informasjon om de fysiske og juridiske personer som skal ha rettigheter eller plikter etter de aktuelle reglene.

Forvaltningsorganets løsningsvalg: Også den etaten som er satt til å forvalte reglene kan velge løsninger som gir større eller mindre behov for opplysninger. Skjemareduksjonsprosjektet i NHD har påpekt at mange etater står ganske fritt til å sette grensene selv, på grunn av generelt formulerte innkrevingshjemler og bakenforliggende regelverk [12]. For øvrig er det ofte skjemaetaten selv som initierer og former utkast til regler med skjemaplikt, men ansvaret for selve beslutningene ligger uansett hos politiske organer.

Kildevalg: Det er etablert registre og samarbeidsformer i forvaltningen for å sikre mest mulig gjenbruk av data framfor å spørre på nytt. Hvis det ikke finnes tilfredsstillende kilder for å slukke datatørsten innen forvaltningen, må bedriftene spørres direkte.

Tilrettelegging: Når det først er avklart hvilke spørsmål som til syvende og sist *skal* stilles, er måten man spør og forklarer på og rutinene for innkreving en kritisk del av planleggingen og ganske avgjørende for motivasjon og oppgaveforståelse hos den som skal svare.

En overgang fra papirbasert til elektronisk rapporteringsløsning, med alle sine konsekvenser for brukergrensesnitt, veiledning, distribusjon, sikkerhet osv. griper bare inn i den siste prosessen.

3.2. Skjemaplikter til forvaltningen

Oppgaveregisteret ved Brønnøysundregistrene inneholder en oppdatert oversikt over de skjemaer statsetatene pålegger næringsdrivende å besvare. Statsetater skal melde fra om alle nye og endrede oppgaveplikter, blant annet med anslag for hvor lang tid det tar å hente fram nødvendig informasjon og fylle ut skjemaet. I alt 51 statlige etater er registrert med skjemaer i Oppgaveregisteret men bare et fåtall av disse gjør store utslag i tidsbruken.

Kommunene og fylkeskommunene pålegger også næringslivet oppgaveplikter, og disse finnes det ingen samlet oversikt over. Engangsundersøkelser og pliktig registrering av data som ikke skal sendes inn er også en del av oppgavebelastningen til det offentlige. Sannsynligvis også en del frivillige undersøkelser hvor bedriften ikke helt er klar over at den kan la være å svare.

I tillegg til det offentliges skjemaer kommer en mengde skjemaer mellom næringsdrivende, internt i større bedrifter og i forholdet til bedriftenes egne organisasjoner.

I følge tidsestimatene, som i stor grad bygger på etatenes egne antakelser, gikk det med nesten 7 400 årsverk til besvarelse av statlige skjemaer i 2002. De ti mest belastende etatene, målt i tidsbruk, står for hele 98,3 prosent av den totale tidsbruken:

Etat	Prosent av tidsbruk
Skattedirektoratet	73,7 %
Toll- og avgiftsdirektoratet	12,7 %
Rikstrygdeverket	3,6 %
Direktoratet for brann- og elsikkerhet	2,4 %
Norges Bank	1,6 %
Brønnøysundregistrene	1,5 %
Statistisk sentralbyrå	1,2 %
Statens landbruksforvaltning	0,9 %
Kredittilsynet	0,3 %
Norges vassdrags- og energidirektorat	0,3 %
Sum	98,3 %

Resten av de registrerte etatene i Oppgaveregisteret står altså for 1,7 prosent av anslått tidsbruk til registrerte statlige skjemaer *til sammen*. Her er den enkeltes andel så liten at forskjell i målemetoder vil slå sterkt ut på rekkefølgen. Vi velger å presentere dem alfabetisk:

AETAT Arbeidsdirektoratet	Norsk rikskringkasting	Statens filmtilsyn
Bergvesenet	Nærings- og handelsdepartementet	Statens forurensningstilsyn
Det norske Veritas	Olje- og energidepartementet	Statens helsetilsyn
Direktoratet for arbeidstilsynet	Oljedirektoratet	Statens jernbanetilsyn
Direktoratet for naturforvaltning	Pensjonstrygden for sjømenn	Statens legemiddelverk
Fiskeridirektoratet	Politidirektoratet	Statens medieforvaltning
Forsvarets overkommando	Post- og teletilsynet	Statens næringsmiddeltilsyn
Konkurransetilsynet	Produktregisteret	Statens pensjonskasse
Kystdirektoratet	Reindriftsforvaltningen	Statens strålevern
Landbruksdepartementet	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen / vegdirektoratet
Luftfartstilsynet	Sjøfartsdirektoratet	Sysselmannen på Svalbard
Luftfartsverket	Skipsregistrene	Utenriksdepartementet
Norges geologiske undersøkelser	Sosial- og helsedirektoratet	Økokrim
Norsk filminstitutt	Statens bygningstekniske etat	

3.3. Skjema- og småbedriftsfokus i forvaltningen

3.3.1. Offentlig regelproduksjon

Det er naturlig at offentlige regelutviklere må være spesielt opptatt av virksomheter med stor omsetning, kompliserte eierforhold, intrikate økonomiske strukturer og mange ansatte. Men noen betydelig andel av dem som skal etterleve regler og skjemakrav i næringslivet, blir de store aldri.

Regelutviklernes fokusering på de store fører til at det stadig lages lover og forskrifter hvor hovedreglene tar utgangspunkt i noen få prosent av alle som skal følge dem. I beste fall presiseres det *unntak* for småbedrifter, slik vi så det i debatten om ny aksjelov for noen år siden. Et annet forholdsvis ferskt eksempel på at myndighetene ikke tenker over størrelsesforholdene i næringslivet, er forslaget til regnskapsloven i 1999 om at foretakenes årsberetning skulle inneholde detaljerte opplysninger om sykefravær, skader og ulykker. Som de fleste bedriftsledere kunne sett umiddelbart, ville tallene blitt plagsomt gjennomsiktig i ganske mange selskaper. Datatilsynet slo da også raskt ned på dette [20].

Allerede for ganske nøyaktig 20 år siden påpekte en interdepartemental arbeidsgruppe at *«det er en manglende småbedriftsforståelse innen forvaltningen generelt»* [21]. Tegnene på bedring er få og sporadiske. Og fortsatt er det mange etater som bruker sine pedagogiske og informasjonsfaglige ressurser bare i kontakten med privatpersoner, fordi næringslivet antas å kunne kommunisere på ekspertisens premisser.

3.3.2. Etatenes skjematenkning

Regelutviklernes fokus på de store bedriftene preger selvsagt relasjonen næringsliv/forvaltning på skjemaområdet. Men vel så interessant er det om de utøvende forvaltningsorganene selv er

systematisk opptatt av næringslivets skjemabelastning og forholdet til sine egne oppgavegivere generelt.

I noen få offentlige etater er innsamling av opplysninger utenfra en av de mest sentrale oppgavene. Der er det naturlig om man er vant til å overvåke datafangstkostnader på topplednivå. Da brukes det også ressurser på å planlegge skjemarutiner grundig, etter først å ha finkjemmet tilgjengelige registre og databaser på jakt etter andre kilder for informasjon.

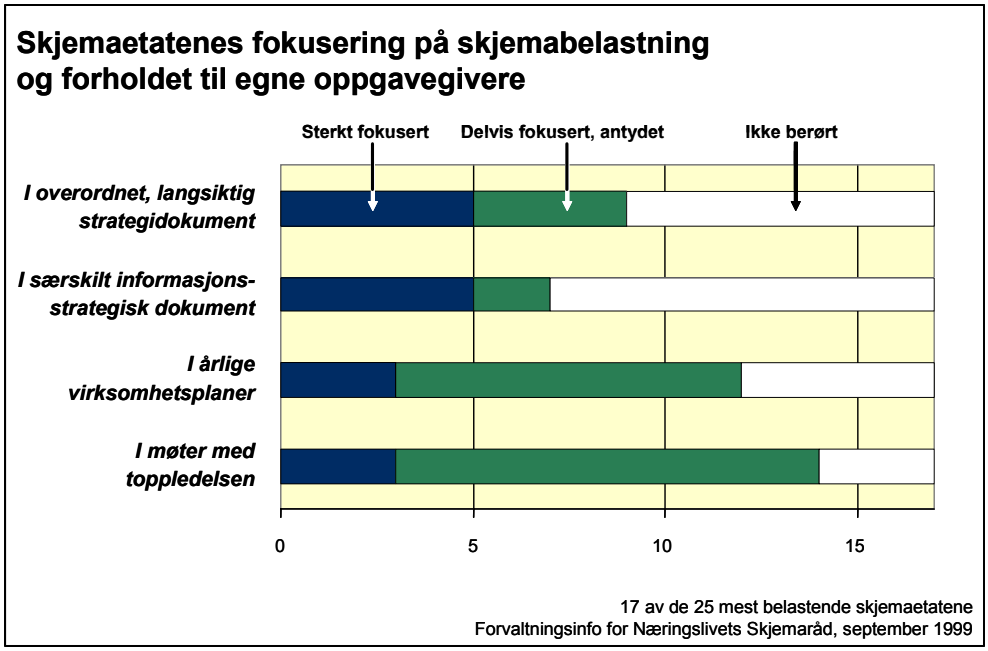
Men for ganske mange, både i staten og kommunesektoren blir innsamling og bearbeiding av opplysninger utenfra sporadiske sideoppgaver som får lite omsorg og engasjement. I mange etater blir saksbehandlingen internt naturlig nok det sentrale, og det kan bli lite rom for å reflektere over skjemaenes og skjemarutinenes betydning for kvaliteten på de data som inngår i saksbehandlingen.

Næringslivets Skjemaråd stilte spørsmål om skjemaenes plass i den strategiske tenkningen i de mest aktuelle statsetatene i 1999.

Det som opptar en offentlig etat på høyeste hold, avspeiler seg gjerne i dokumenter for det langsiktige planleggingsarbeidet. Næringslivet Skjemaråd har lenge tatt sterkt til orde for at etatene bør arbeide langsiktig med skjemaproblematikken og har påvist at mange uoverensstemmelser kan løses ved informasjonsfaglige hjelpemidler. Derfor spurte de om «skjemafokus» i *informasjonsstrategien* i tillegg til *generelle strategidokumenter* for etaten som helhet.

Behandling i *enkeltstående møter* viser at et tema sporadisk kommer opp til debatt, mens vi kan se en noe mer langsiktig opptatthet av fenomenet hvis det får pass i den *årlige virksomhetsplanen*.

Svarene fra de 17 (av 25) etatene som besvarte henvendelsen, fordeler seg slik [22]:



Figur 9: De færreste etater fokuserer kontinuerlig på forholdet til oppgavegiverne

Åtte av etatene berører overhodet ikke forholdet til oppgavegiverne i noe langsiktig strategidokument, mens fem fokuserer sterkt på området og fire er innom temaet i større eller mindre grad.

Syv etater nevner temaet i informasjonsstrategien sin. Det framgår av Skjemarådets materiale at det stort sett er de samme etatene som omtaler temaet i begge dokumentene og at de «store» fokuserer mer på næringslivets skjemabelastning enn de «små».

I de årlige virksomhetsplanene nevnes problemstillingen hos 12 etater, men sterkt fokusert bare hos tre. Hele 14 av de 17 berører skjemaproblematikken i toppledelsens møter, men også her er det bare tre som behandler saken mer enn «delvis» og «antydningsvis». Næringslivets Skjemaråd har ikke offentliggjort hvilke etater som har gitt hvilke svar.

I årene etter 1999 har det vært stor oppmerksomhet omkring skjemaproblematikk, og ikke minst omkring etatenes egennytte av en god relasjon til oppgavegiverne. Vi kan selvsagt håpe på at bildet ser noe penere ut i dag men bør likevel huske at problemstillingen ikke på noen måte var ny da bildet ovenfor ble tegnet. For eksempel hadde Næringslivets Skjemaråd drevet sin opplysningsvirksomhet overfor skjemaetatene i mer enn fem år, under mottoet *«Mindre belastning for næringslivet gir bedre data for staten»* [6].

Det er vår erfaring, blant annet i arbeidet med herværende rapport, at ansvaret for skjemautvikling og –mottak er ganske spredt og desentralisert i mange etater. De største etatene har kanskje den beste oversikten over sine egne rapporteringsløsninger og sterkest sentral styring med skjemabruk i alle ledd.

For å få kommentarer til og utdypning av Oppgaveregisterets tall for tidsbelastning til ulike skjemaer, som vi kommer tilbake til, har vi kontaktet ganske mange sentralt plasserte medarbeidere i de store etatene. Det ser ut til at de færreste har tilfredsstillende data om intern tidsbruk, antall skjemaer som mottas og antall bedrifter skjemaene gjelder for. For ikke å snakke om *bedriftenes* tidsbruk, andelen elektronisk rapportering eller egenskaper og interne forhold ved de bedriftene som skal kommunisere med etaten gjennom det enkelte skjemaet.

Gode rutiner for tallfesting av rapporteringsarbeidet vil være til god hjelp for etatenes egen overvåkning av egen og total ressursbruk. For eksempel bør man til enhver tid kunne se hvor stor andel av bedriftene som benytter de elektroniske skjemavariantene, for å følge med på så vel intern som ekstern forenkling.

4. Ulike skjematyper

4.1. Kategorisering

Det kan være nyttig for tenkningen i forhold til elektronisk skjemaforenkling å skille skjemaene etter deres formål, etter hvordan behovet for rapportering utløses og etter hvordan utfyllerne får tilgang til det relevante skjemaet i en gitt situasjon..

4.1.1. Etter skjemaets formål

Skjemaer til det offentlige skal skaffe data for å oppfylle lover og forskrifter innenfor alle forvaltningsnivåer. Dette er de vanligste formålene med offentlige skjemaer:

- **Behandling av søknader**
  f.eks. produksjonsstøtte, drosjeløyve eller studielån
- **Utregning av trygder, skatter og avgifter**
  f.eks. selvangivelse, inntektsrapport for sykepenger, terminoppgave for mva.
- **Tilsyn og kontroll**
  f.eks. melding om elektrisk installasjonsarbeid, melding om tilsetningsstoffer, byggemelding
- **Oversikt over ulike objekter**
  f.eks. melding til register over helsefarlige stoffer, over foretak eller over vernepliktige
- **Forskning og statistikk**
  f.eks. industristatistikk, folketelling, brukerundersøkelser i lokalsamfunnet

Normalt minker innsenderens motivasjon med minkende egeninteresse av skjemaets behandling. Grovt sagt synker egeninteressen fra topp til bunn på denne listen. I hvert fall kommer søknadene på en klar første plass, mens statistikken, som ikke får individuelle konsekvenser men «bare» tilgodeser samfunnet generelt, så ubetinget kommer nederst.

4.1.2. Etter hvordan rapporteringsbehovet utløses

For den som har et ansvar for å administrere offentlige skjemaer er det nyttig å skille mellom *periodiske, engangs* og *hendelsesutløste* oppgaveplikter. Engangs oppgaveplikter er typisk enkelte statistiske undersøkelser eller tellinger som ikke gjentas eller gjentas så sjelden at de oppleves som nye hver gang. Periodiske plikter får i noen grad en fast plass i oppgavegivernes bevissthet, mens det er vanskelig å huske hvilke skjemaplikter som følger av hvilke hendelser. Dermed er også underrapportering er et problem for de fleste hendelsesutløste skjemaplikter. Noen av dem kombineres derfor med en periodisk kontroll av registrerte data, for påminnelse og korrigering, slik «Melding til arbeidstakerregisteret», som utløses av at noen begynner, slutter eller endrer yrke og arbeidstid, følges opp gjennom den periodiske Årskontrollen.

Gode søkerutiner på Internett, med oversikt over hendelser som utløser rapporteringsbehov og lenker til relevant nettskjema, kan redusere underrapporteringen av hendelser betraktelig.

4.1.3. Etter tilgangen til skjemaet

I drøftingen av løsninger for elektronisk rapportering, er sannsynligvis skillet mellom *distribuerte* og *rekvirerbare* skjemaer det viktigste å være oppmerksom på. Mange skjemaer distribueres som brevsending til kjente, navngitte enkeltmottakere på et gitt tidspunkt, i økende grad også

som e-postmeldinger eller vedlegg til e-post. I vår sammenheng kanskje som lenker til relevant skjema på nettet. Andre må rekvireres av brukere i en gitt situasjon.

Typiske distribuerte skjemaer er dem etaten kan sende ut etter adresselister for å få periodiske oppgaver, for eksempel kvartalsvis statistikk, eller for å oppfordre bestemte personer til å melde seg på et seminar. Skjemaer som må rekvireres, er typisk søknadsskjemaer eller pliktige rapporter ved gitte hendelser, for eksempel ved arbeidsulykke eller for å registrere en virksomhet som myndighetene ennå ikke kjenner til.

I noen rutiner inngår en kombinasjon. Selvangivelsen distribueres, men den som ikke får, plikter å rekvirere. Og selv om hovedskjemaet distribueres, må skattyteren rekvirere lovbestemte vedleggsskjemaer for spesielle detaljer, for eksempel skjema for realisasjon av aksjer.

Den etaten som har utstedt papirbasert skjema og skal ha svarene, må fordele skjemaene uansett, men de vi kaller rekvirerbare skjemaer spres bare til ulike mottaksstasjoner eller skranker hvor brukeren kan bestille eller hente dem. I den elektroniske verden kan rekvireringen lettes betraktelig for bedriftene ved at skjemaene gjøres tilgjengelig på Internett.

Inndelingen distribuert/rekvirerbar og periodisk/hendelsesutløst likner hverandre, men de er ikke sammenfallende. Som nevnt må du rekvirere selvangivelse hvis ikke skatteetaten kjenner til at du har skattbar inntekt fra før og kan sende deg skjemaet. Noen ganger distribuerer etatene et hendelsesskjema når andre data antyder at en rapporteringspliktig hendelse kan ha inntruffet, eller når forvaltningen ønsker å minne relevante søkere om søknadsfrister og –prosedyrer. Noen ganger sendes bare en påminnelse, men der det er grunn til å tro at langt de fleste registrerte berettigede vil benytte seg av adgangen, følger gjerne skjemaet med. I en elektronisk skjemahverdag vil det heretter være naturlig å «legge ved» påminnelsen en lenke til relevant skjema uten bekymring for hvor stor andel som vil ta det i bruk.

Det store underrapporteringsproblemet (for etater som ikke får ajourført sine data og for bedrifter som går glipp av rettigheter) gjelder for det store flertallet av hendelsesutløste rapporteringsplikter hvor skjemaet dessuten må rekvireres.

4.2. Hovedroller i skjemaarbeidet

4.2.1. Avgiver og utfyller

Det er viktig å skille mellom den som plikter å levere oppgaver til det offentlige og den som står for selve utfyllingen. Bare en del av næringslivets skjemaer fylles ut av bedriftens egne ansatte.

Oppgavegiveren er den som etter lov eller forskrift har plikt eller adgang til å inngi opplysninger til det offentlige og står ansvarlig for oppgaven, uavhengig av om vedkommende fyller ut skjema selv eller bemyndiger andre (for eksempel regnskapsfører, revisor) på sine vegne. Dette er altså den skjemaet «henvender seg til», som har ansvaret for at oppgaven leveres og for at den oppfyller oppsatte betingelser (frister, innhold osv.), uavhengig av hvem som faktisk fyller ut. I vår sammenheng er det organisasjoner, aksjeselskaper og andre juridiske personer og enkeltmannsforetak. Andre vanlige begreper om den samme er avgiver og oppgavepliktig.

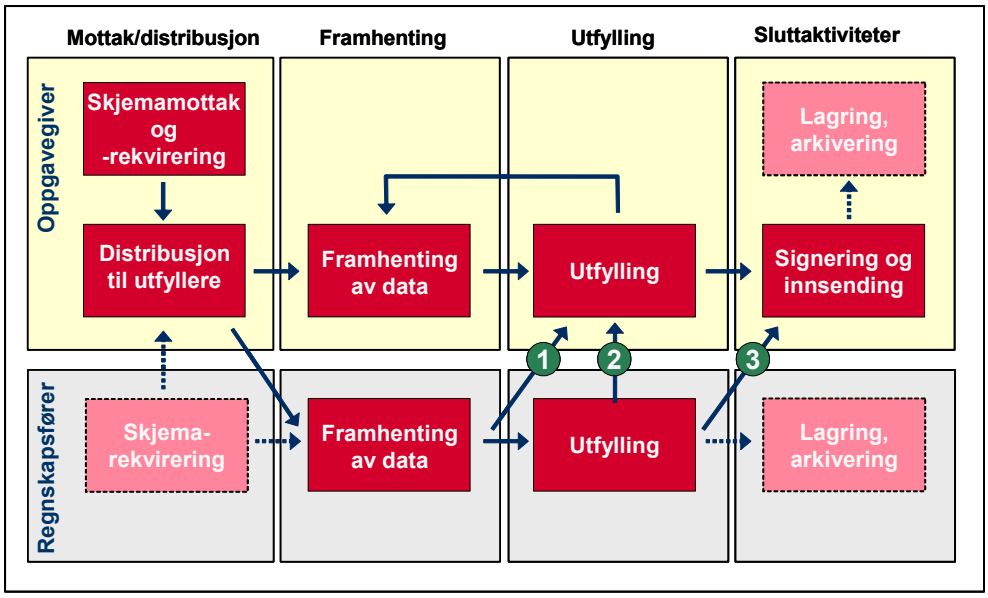
Den som i praksis fyller ut skjemaet, kan vi kalle *skjemautfyller*. Dette er den (fysiske) personen som gjennomgår og besvarer spørsmålene på et skjema, eller tilrettelegger data fra en eller flere filer, for innsending til mottakeretaten.

Utfylleren kan være identisk med oppgavegiveren (når oppgaven gjelder en fysisk person), og det kan være en ansatt ved et oppgavepliktig foretak. Men svært ofte vil det være en ansatt hos den oppgavepliktiges regnskapsfører, revisor, advokat eller annen rådgiver som den oppgavepliktige har bemyndiget. Det er utfylleren som konfronteres med skjemaet og må forstå spørsmål og veiledningsmateriell for å fylle ut de riktige svarene. Men ansvaret for at det blir riktig gjort kan ligge et helt annet sted.

Regnskapsførere, revisorer og advokater er profesjonelle skjemautfyllere. Denne gruppen har utpreget skjema- og rapporteringserfaring og håndterer et stort antall skjemaer for sine kunder mot betaling. Med den innvirkningen dette har på de to viktigste forutsetningene for konfliktfri skjemabesvarelse; kompetanse og motivasjon.

4.2.2. Arbeidsdeling ved profesjonell skjemahjelp

Oppgavegiveren og den profesjonelle hjelperen kan dele arbeidet mellom seg på ulike måter, og denne arbeidsdelingen vil sannsynligvis endre seg med elektroniske skjemaer. Utgangspunktet er gjerne slik figuren nedenfor viser:



Figur 10: Rollefordeling i skjemaarbeidets ulike faser (eksempel)

Skjemamottak og distribusjon: Det er alltid den oppgavepliktige som får skjemaet tilsendt og dermed blant annet gjøres kjent med plikten til å svare. Derimot hender det at den profesjonelle hjelperen skaffer til veie de skjemaene som må rekvireres, for eksempel skjema for å melde styreendring eller vedleggsskjemaer til selvangivelsen. Oppgavegiveren finner noen internt eller eksternt til å behandle hele eller deler av skjemaet.

Framhenting av data: Den informasjonen som må til for å besvare skjemaet, kan befinne seg hos bedriften selv eller hos hjelperen. Generelle fagsystemer for lønn, regnskap og årsoppgjør, og mer spesialiserte systemer for oppfølging av salg eller produksjon i ulike bransjer, kan generere rapporter som helt eller delvis passer direkte med skjemaenes svarfelt. For småbedriftenes del, er det ofte regnskapsfører/revisor som holder seg med disse systemene. Hvis regnskapsføreren må inn i bildet for å hente fram tall, kan hun enten (1) levere all nødvendig informasjon til oppgavegiveren for utfylling, (2) fylle ut «sin» del og la oppgavegiveren ta resten eller (3) gjøre besvarelsen helt ferdig og sende den til oppgavegiveren for godkjenning, signering og innsending.

Med elektroniske skjemaer skal framhentingen automatiseres så mye som mulig, og helst legge data fra fagsystemer rett inn i skjemaet, eller til og med sende rapportdata direkte til etaten uten å presentere dem i et skjema på forhånd. Da vil behandlingen i større grad havne hos den som sitter med de opplysningene som skal hentes fram. I dag får for eksempel mange en utskrift fra regnskapsførerens fagsystem med de få tallene som skal skrives (eller tastes) inn i MVA-oppgaven for en avsluttet regnskapstermin. Får vi fagsystemer som kan legge data rett inn i et web-basert skjema, eller sende dem usett til etaten, blir det meningsløst å fylle ut på nytt.

Aktivitetene blir altså dratt mot den som sitter på fagsystemene. Hvis fagsystemene ligger hos regnskapsfører, får vi en vridning fra situasjon (1) mot situasjon (3) i figuren.

Utfylling: For selve utfyllingen av skjemaer kan elektronikken virke i motsatt retning. Nettilpasset brukergrensesnitt med bedre pedagogiske muligheter og mulighet for kontroll av inntastede svar, kan føre en del skjemautfylling tilbake fra ekspertene til den oppgavepliktige. Da ELMER-prosjektet viste fram sin demo for utfylling av Samordnet registermelding, utbrøt en bedriftsleder spontant: *«Hvis dette blir realisert, kan vi slutte å bruke advokat på slike skjemaer.»*

Den urutinerte skjemabehandler springer litt fram og tilbake mellom framhenting av data og utfylling. Nødvendig bakgrunnsinformasjon hentes gjerne fram etter hvert som det blir behov for den, når bedriften fyller ut skjemaene sine selv. Regnskapsføreren har nok en mer helhetlig oversikt over hvilke data som trengs til hvert skjema og legger det hele stort sett til rette på forhånd.

Sluttaktiviteter: I denne fasen foregår signering og selve innsendingen av skjemaet. Her er vi i hovedsak tilbake hos oppgavegiveren igjen, enten vi rapporterer på papir eller elektronisk, i den grad kopi av innsendte skjemaer arkiveres i det hele tatt.

Enkelte skjemaer må innom en intern distribusjonsaktivitet også etter de er ferdig utfylt (ikke tegnet inn her). I noen sammenhenger må hele styret signere en melding, andre rapporteringer krever underskrift fra for eksempel revisor.

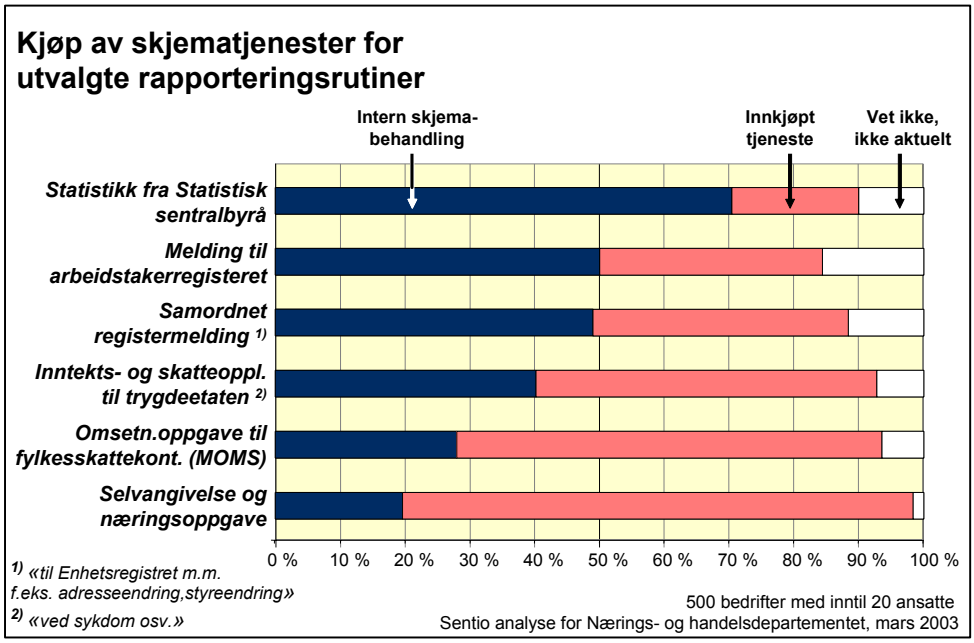
4.2.3. Bortsatte skjemaer

Vi har spurt bedriftene i Småbedriftsbarometeret om hvorvidt visse skjemakategorier behandles internt i bedriften (av eier eller ansatt) eller settes bort til andre. For å gjøre det lettest mulig å svare, har vi ikke skilt mellom «regnskapsfører, revisor, advokat osv.» , men disse gruppene ble lest opp som del av spørsmålet.

Beskrivelsen av skjemaet eller skjematypen ble presentert for intervjuobjektene slik det framgår av figuren nedenfor. De offisielle skjemanavnene (for ikke å snakke om de numrene som offentlige saksbehandlere ofte refererer til) gir liten mening for bedriftene. Svarene stemmer ganske godt med de antakelsene vi har fått tidligere i samtaler med oppgavepliktige, regnskapsførere og revisorer, og det er bare små og neppe signifikante forskjeller mellom bedrifter av ulike størrelse eller i ulike bransjer innen vårt materiale.

Øverst og nederst finner vi nok en del av forklaringen på at bedriftene klager mer på statistikk enn skatte- og avgiftsskjemaene. Statistikken topper listen over skjemakategorier bedriftene fyller ut selv (mer enn 70 prosent gjør jobben internt), mens bare 20 prosent blir belastet direkte med selvangivelse og næringsoppgave til skatteetaten.

På plass 2, 3 og 4 ovenfra finner vi skjemaer som minst 40 prosent av bedriftene fyller ut internt. Alle disse er attpåtil hendelsesskjemaer og de må rekvireres. Det bærer bud om en solid grad av underrapportering. Det nederste av disse (Inntekts- og skatteopplysninger) er riktignok et søknadsskjema, og interesserer dermed bedriftene betydelig mer enn de andre to. Men vi kjenner til tilfeller, selv i store bedrifter, hvor man har gått glipp av betydelig beløp i refusjon av forskutterte sykepenger utover arbeidsgiverperioden, på grunn av dårlige interne rutiner for bruk av dette skjemaet. (Krav om refusjon må fremmes innen tre måneder.)



Figur 11: Fordeling av intern og ekstern behandling av ulike skjemaplikter

Både for å sikre tilfredsstillende kvalitet der forvaltningen skal bruke dataene, og for å sikre bedriftenes rettigheter i forhold til forvaltningen, bør altså de internt utfylte skjemaene overvåkes spesielt i arbeidet med forenklende, elektroniske skjemaløsninger.

Her har vi tatt for oss de typiske «hverdagsskjemaene» som angår de fleste bedrifter. På mer spesielle områder brukes andre profesjonelle hjelpere til skjemahåndtering som element i øvrig tjenesteyting mot bedriftene. Det gjelder for eksempel byggebransjens arbeid med kundenes byggsøknader og speditørenes tolldeklarering for importører og eksportører.

4.3. Belastningstall fra Oppgaveregisteret

4.3.1. Bruken av Oppgaveregisterets tall

Vi har gjennomgått tall fra Oppgaveregisteret for skjemaer registrert pr. 1. kvartal 2003 med utgangspunkt i anslag for antall avgivere (*potensielle* avgivere for hendelsesskjemaene), anslått antall skjemaer pr. år (transaksjoner) og anslått tidsbruk pr. skjema. Usikkerheten i disse tallene varierer. Normalt er tallet på transaksjoner i året det best dokumenterte, mens tidsanslaget varierer fra kvalifisert gjetting til nøyaktige observasjoner.

Oppgaveregisterets tall er ment for analyse av tendenser i utviklingen over tid. Når vi her legger fram rangeringer av enkeltskjemaer, bruker vi altså tallene på et farlig detaljert nivå. Men selv

om rekkefølgen innenfor en liste sortert etter Oppgaveregisterets anslag ikke kan tillegges all verdens betydning, bør den uansett gi et tilstrekkelig bilde for å peke ut aktuelle satsningsområder.

Oppgaveregisteret inneholder omkring 700 innrapporterte skjemavarianter. For nesten 150 av disse kreves det mindre enn et dagsverk pr. år for alle avgivere *til sammen* (tid pr. transaksjon x antall transaksjoner). Motsatt finner vi 26 skjemavarianter som hver for seg krever minst 100 000 timeverk pr. år av norsk næringsliv.

En oppgaveplikt kan oppfylles ved bruk av ulike varianter av skjemaet. Jo flinkere etaten er til å tilpasse spørsmålene til ulike kategorier avgivere, for eksempel ulike størrelsesgrupper, organisasjonsformer eller bransjer, jo flere skjemavarianter får vi. Det er den viktigste grunnen til at utviklingen i *antall* skjemavarianter er et uegnet mål for endringer i næringslivets oppgavebelastning. Her har vi slått sammen tall for varianter av samme skjema for at ikke en krevende oppgaveplikt skal forsvinne i mengden som mange små uvesentligheter i rangeringslistene nedenfor.

I tillegg til oppgaver som næringslivet plikter å levere, inneholder registeret søknadsskjemaer som er mer eller mindre nødvendig for virksomhetsutøvelsen, selv om det står enhver fritt å la være å søke. Det vil si at søknad om refusjon av utbetalte sykepenger for fravær utover arbeidsgiverperioden og søknad om autorisasjon av slakteri kommer med, mens søknader om for eksempel finansieringsstøtte for enkeltprosjekter faller utenom.

Skatteetatens dominans på skjemaområdet er godt kjent fra før. Etaten er registrert med omkring 80 skjemavarianter i Oppgaveregisteret. Bare seks av disse kommer med på listen over de 150 som belaster det samlede næringsliv med mindre enn et dagsverk pr. år. Derimot vil etaten oppta 22 av plassene på en liste over de 26 skjemaene som krever mest tid totalt.

For i det hele tatt å få fram gode forenklingskandidater fra andre etater, velger vi å se bort fra skatteetatens skjemaer i listene nedenfor.

Det er for øvrig viktig å huske at rapportering til fylkeskommunale eller kommunale organer ikke inngår i Oppgaveregisteret. Når søknadsskjemaer for skjenkerett og servering og byggesøknadsområdet mangler på listene over belastende skjemaer, behøver altså ikke det bety at de ikke hadde fortjent en plass.

4.3.2. Kjente svakheter i materialet

Melding til Oppgaveregisteret fra statlige etater som pålegger næringslivet nye eller endrede skjemaplikter, er en typisk hendelsesutløst rapportering, med den faren for underrapportering som følger med. Det dukker fortsatt opp «nye» oppgaveplikter som skulle vært registrert for flere år siden. Siden det dreier seg om ganske få kjente rapporteringspliktige (her altså et femtitalls statsetater) har innkreveretaten (Brønnøysundregistrene) kunne følge dem opp enkeltvis. Men det er likevel uklart hvor mange endringer i eksisterende skjemaer som ikke blir meldt. Og selvsagt kan det fortsatt finnes *andre* etater med skjemaplikter, selv om alle med betydning for et større antall bedrifter sannsynligvis er fanget opp gjennom mer enn fem år med oppgaveregisterlov og etatsoppfølging.

Det er godt kjent ved Oppgaveregisteret at en del skjemaansvarlige i etatene har tolket spørsmålene i meldingsskjemaet ulikt. Det har også vært nødvendig å akseptere at noen mener de mangler grunnlag for å anslå tall og dermed tar sterke forbehold om sin egen rapport.

I våre samtaler med etatene ser vi at særlig avgiverbegrepet er brukt litt forskjellig. Vi har valgt å telle den som leverer rapporter om flere *andre* enheter som *én* avgiver. Slik at for eksempel en arbeidsgiver som gir lønns- og trekkoppgave for fem ansatte, er én avgiver med fem transaksjoner. I slike situasjoner vil noen etater tenke som oss, mens andre vil telle hver enkelt ansatt som en avgiver, med tilsvarende reduksjon i antall skjemaer pr. avgiver pr. år. Den siste tolkningen beror vel egentlig på en sammenblanding av den som *rapporterer* og den rapporten *omhandler*.

For hendelsesskjemaer har noen oppgitt ca. antall foretak hvor *hendelsen* inntreffer i løpet av et år (for eksempel antall arbeidsgivere som opplever en meldepliktig ulykke), mens andre opplyser hvor mange *reglene* gjelder for om hendelsen skulle inntreffe (de teller altså *samtlige* arbeidsgivere i eksemplet over, men oppgir et betydelig mindre transaksjonstall pr. avgiver). For Oppgaveregisterets bruk av tallene, hvor bare *samlet* tidsbruk og skjemaantall kommer fram, spiller ingen av disse tolkningsulikhetene noen rolle.

I Oppgaveregisterets skjema til etatene skal det oppgis tidsbruk både ved manuell og elektronisk rapportering, der det finnes elektroniske rutiner. I tillegg skal andelen avgivere som rapporterer elektronisk tas med på skjema (Gjengitt helt til høyre i våre tabeller). Dette er nødvendig for å få et best mulig bilde av den reelle tidsbruken.

Det er grunn til å tro at også disse spørsmålene er tolket ganske ulikt under rapporteringen, til og med for skjemaer i samme etat. De fleste har oppgitt samlet tid (til framhenting av bakgrunnsdata, utfylling og innsending) for henholdsvis elektroniske skjemaer og tilsvarende papirvariant i hvert sitt felt i Oppgaveregisterets skjema (feltene «Tid, maskinell» og «Tid, manuell»). Men enkelte har angitt tidsbruk til elektronisk rapportering («tid, maskinell») som null der selve *sendingen* av data er automatisert, og føyd til tiden for forutgående framhenting/utfylling i den maskinelle rutinen under kontoen «tid, *manuell*». Blant dem som korrekt nok har regnet med denne tiden som del av tidsbruken til elektronisk rapportering, ser det ut til at noen har holdt utenfor framhentings-/utfyllingstid hvis arbeidet utføres i ett eller flere fagsystem, selv om fagsystemet spør om informasjon utelukkende av hensyn til den aktuelle rapporten. Foreløpig er uansett elektronisk andel så liten at utslaget er ubetydelig i Oppgaveregisterets egen statistikk.

I våre «tyve-på-topp»-lister nedenfor er de få utslagsgivende raritetene vi kom over underveis korrigert i samråd med Oppgaveregisteret og etatene selv.

4.4. Dominerende enkeltskjemaer

4.4.1. Skjemaer som krever mye tid totalt

Sorterer vi skjemaene etter samlet tidsbruk (tid pr. skjema x antall skjemaer pr. år) dominerer Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) hvis vi ser bort fra skatteetaten.

	Skjema	Etat	antall avgivere	Skjemaer pr år	Timeverk pr år	Skjemaer pr. avgiver pr. år	el. %
1	Innførselsdeklarasjon Enhetsdokumentet	TAD	824	3 699 760	**924 940**	4 490	96
2	**Inntekts- og skatteopplysninger**	**RTV**	**170 000**	**748 000**	**249 333**	**4,4**	
3	Ferdigmelding om elektrisk sterkstrømanlegg for lav spenning	DBE	2 000	700 000	**233 333**	350	
4	Utførselsdeklarasjon Enhetsdokumentet	TAD	938	1 099 336	**183 223**	1 172	98

	Skjema	Etat	antall avgivere	Skjemaer pr år	Timeverk pr år	Skjemaer pr. avgiver pr. år	el. %
5	**Samordnet registermelding - Hovedblankett (med varianter)**	**BR**	**298 823**	**298 823**	**167 823**	**1**	
6	Transitteringsdeklarasjon Enhetsdokumentet	TAD	80	350 000	**134 167**	4 375	73
7	**Melding om yrkesskade**	**RTV**	**200 000**	**80 000**	**80 000**	**0,4**	
8	**Søknads- og reg.skjema for produksjonstilskudd i jordbruket**	**SLF**	**58 500**	**58 500**	**58 500**	**1**	
9	**Søknads- og reg.skjema for produksjonstilskudd i jordbruket**	**SLF**	**48 000**	**48 000**	**32 000**	**1**	
10	BRAVO-rapportering	NB	106	38 690	**77 380**	365	100
11	Forhåndsmelding om elektrisk sterkstrømsanlegg for lav spenning	DBE	2 000	500 000	**75 000**	250	
12	**Melding til arbeidstakerregistere-ret**	**RTV**	**167 000**	**1 436 200**	**71 810**	**8,6**	**28**
13	Tilleggsspesifikasjoner - måneds-rapport	NB	150	1 800	**54 000**	12	
14	Økonomisk og teknisk rapportering til NVE og SSB	NVE	284	284	**42 600**	1	100
15	Grensepasseringsattest	TAD	4 300	447 200	**37 267**	104	
16	Superbalansen (måned)	NB	150	1 800	**36 000**	12	
17	Fangstdagbok	FISK	300	5 400	**31 500**	18	
18	Kontoforhold med utlandet	NB	320	3 840	**26 880**	12	
19	Melding om sjøfolk til Maritimt arbeidsgiver-/arbeidstakerregister	RTV	937	84 330	**21 083**	90	
20	Oversikt over låneforhold med utlandet	NB	225	2 700	**18 900**	12	

NB = Norges bank, NVE = Norges vassdrags- og energidirektorat, FISK = Fiskeridirektoratet.
Øvrige forkortelser er forklart i teksten

Skjemaene på linje 1 og 4 inngår i TVINN-løsningen som er et EDI-basert rapporteringssystem, innført allerede på midten av 90-tallet. De fylles vanligvis ut av profesjonelle hjelpere, denne gangen speditører, ved hjelp av fagsystemer som kan generere rapporter til TVINN. En del store import-/eksportbedrifter gjør jobben selv ved hjelp av tilsvarende fagsystemer. For Transitteringsdeklarasjoner (linje 6), som for det meste gjelder store transportbedrifter, bruker de fleste også et EDI-basert system.

Tidsbruken som ligger til grunn for TADs tall er et anslått gjennomsnitt for utfylling av deklarasjonsdata i fagsystemet. En deklarasjon kan omfatte alt fra én til mange hundre vareposter og omfatte varer som krever svært ulik mengde tilleggsopplysninger. Det gjør tallene ekstra usikre, sannsynligvis også ganske varierende over tid.

Også skjemaer fra Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE) kommer høyt når samlet tidsbruk står i fokus. I likhet med tollskjemaene belaster DBEs skjemaer et begrenset antall avgivere, her installatører, som til gjengjeld bruker svært mye av sin tid på slik rapportering.

Både speditører, transportører og installatørene rapporterer som del av sin fakturerbare innsats for kundene. Den egentlige belastningen framkommer altså som en økonomisk kostnad for den rapporten omhandler.

Vi har uthevet i listen det vi ser som gode kandidater for forenklende, elektronisk rapportering. Her finner vi de skjemaene som krever mye tid totalt og samtidig angår mange bedrifter. Det dreier seg om skjemaer for sykdoms- og skaderelatert rapportering til Rikstrygdeverket (RTV), og Statens landbruksforvaltnings søknadsskjemaer for jordbruksforetak. (To søknadsrunder pr. år, den ene for alle gårdbrukere, den andre for de av dem som driver husdyrhold.) I tillegg får vi med Samordnet Registermelding, hvor Brønnøysundregistrene (BR) framstår som «eier» av en fellesblankett til flere etater. Samordnet registermelding eksisterer også i særskilte varianter for enkeltmannsforetak og for sletting. Vi har regnet med tallene for disse. Derimot er meldingens «Del 2», et særskilt skjema med tilleggsopplysninger til SKD (mva-manntallet), holdt utenfor med sine ca. 50 000 timeverk pr. år.

Den elektroniske andelen av Melding til Arbeidstakerregisteret, dreier seg om innsending på diskett av filer som opprettes i en del lønns- og personalsystemer for større arbeidsgivere.

Hvis vi tok med skatteetatens skjemaer, ville femten av disse plassere seg mellom nr. 1 og nr. 2 på lista. Ett av dem er «Alminnelig omsetningsoppgave», altså skjema for inngående og utgående merverdiavgift pr. tomåneders periode (mva-oppgaven). Resten er skjemaer knyttet til årlig næringsoppgave og selvangivelse.

4.4.2. Hyppig utfylte skjemaer

	Skjema	Etat	antall avgivere	Skjemaer pr år	Timeverk pr år	Skjemaer pr. avgiver pr. år	el. %
1	Innførselsdeklarasjon Enhetsdokumentet	TAD	824	3 699 760	924 940	**4 490**	96
2	Transitteringsdeklarasjon Enhetsdokumentet	TAD	80	350 000	134 167	**4 375**	73
3	Utførselsdeklarasjon Enhetsdokumentet	TAD	938	1 099 336	183 223	**1 172**	98
4	Common Drilling Reporting System (CDRS)	OD	16	5 840	8 760	**365**	100
5	BRAVO-rapportering	NB	106	38 690	77 380	**365**	100
6	Ferdigmelding om elektrisk sterkstrømanlegg for lav spenning	DBE	2 000	700 000	233 333	**350**	
7	Forhåndsmelding om elektrisk sterkstrømsanlegg for lav spenning	DBE	2 000	500 000	75 000	**250**	
8	Forhandlerrapport	NRK	1 300	300 300	10 010	**231**	
9	Sluttseddelregisteret	FISK	6	624	156	**104**	100
10	Grensepasseringsattest	TAD	4 300	447 200	37 267	**104**	
11	Sales Information Report	OED	24	2 208	258	**92**	70
12	Salgsrapport våtgass	OED	23	2 093	244	**91**	70
13	Melding om sjøfolk til Maritimt arb.giver-/arbeidstakerregister	RTV	937	84 330	21 083	**90**	

	Skjema	Etat	antall avgivere	Skjemaer pr år	Timeverk pr år	Skjemaer pr. avgiver pr. år	el. %
14	Skjema for vurdering av film	SF	10	600	50	**60**	
15	Skjema for registrering av video-gram	SF	204	11 485	957	**56**	
16	Valutaposisjonsrapport	NB	16	832	832	**52**	
17	Innmeldingsskjema for slak-ting/pakking av oppdrettsfisk	FISK	180	9 360	2 184	**52**	10
18	Fremmøteskjema - Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	AETAT	3 653	189 956	15 830	**52**	
19	Fakturerings- og statistikkdata til Luftfartsverket	AVINOR	50	2 600	?	**52**	
20	Søknad om markedsføringstillatel-se for parallellimportert legemiddel	LMV	5	250	250	**50**	

Nye forkortelser: OD =Oljedirektoratet, OED = Olje- og energidepartementet, SF = Statens filmtilsyn. LMV = Statens legemiddelverk,

Når det gjelder hyppig utfylte skjemaer, er det tydeligvis få som kan konkurrere med Toll- og avgiftsdirektoratet. Vi får ikke fram nye skjemaer i denne listen som angår så mange avgivere og samtidig er så krevende at skal beskjeftige oss med den videre. (Med forbehold om at det ikke har vært mulig å få fram tidsestimater fra Avinor.) Likevel bør selvsagt alle skjemaer med ukerutine eller hyppigere vurderes grundig av den enkelte etaten for å minimalisere arbeidsmengden for de relativt få bedriftene det angår.

Tallene for TAD gir en pekepinn på hvorfor det var mulig (etter sigende med ganske kort overgangstid og relativt lavt konfliktnivå) å få oppslutning fra brukerne om elektroniske løsninger allerede for nesten ti år siden. Der den enkelte avgiveren må gi tusenvis av rapporter i løpet av året, er oppgaven så sentral i den enkeltes hverdag at det er mulig å få gjennomslag for rutineendringer, særlig når målet er redusert arbeidsbelastning. Og transaksjonsvolumet blir stort nok til at det blir økonomisk interessant for fagsystemleverandører. Det er få kjøpere men et stort, spesialisert behov.

Vi har holdt utenfor tre skjemaer til Statens pensjonskasse, med omkring 100 innsendinger pr. år i gjennomsnitt for avgiverne, som nesten utelukkende er offentlige etater. Skatteetaten konkurrerer ikke i denne disiplinen i det hele tatt. Der er oppgavefrekvensen én innsending per periode, vanligvis år eller tomåneders termin.

4.4.3. Skjemaer som angår mange

Med denne synsvinkelen kommer Samordnet registermelding øverst på lista, når vi ser de ulike variantene under ett.

Om skjemaet på andreplass er det fristende å si at det *angår* mange men *berører* få. Alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere skal meldes på dette skjemaet fra Direktoratet for Arbeidstilsynet (DAT) ved etablering eller ved flytting. På ett år mottar Enhetsregisteret nærmere 100 000 endringsmeldinger, i hovedsak adresseendringer som også skulle vært rapportert til Arbeidstilsynet, som altså bare får omkring 25 000 meldinger i året. Etter at DAT innledet et samarbeid om dataoverføring fra Enhetsregisteret for en del år siden, er for så vidt rapporten unødvendig. Men overordnet departement ønsker å se eventuell endring av den lovparagrafen

som fastsetter meldeplikten (arbeidsmiljøloven § 6) som del av det totale revisjonsarbeidet som pågår i regi av Arbeidslivslovutvalget.

	Skjema	Etat	antall avgivere	Skjemaer pr år	Timeverk pr år	Skjemaer pr. avgiver pr. år	el. %
1	**Samordnet registermelding - Hovedblankett (med varianter)**	**BR**	**298 823**	**298 823**	**167 823**	**1**	
2	Melding om virksomhet	DAT	**250 000**	25 000	6 250	0,1	
3	**Melding om yrkesskade**	**RTV**	**200 000**	**80 000**	**80 000**	**0,4**	
4	**Inntekts- og skatteopplysninger**	**RTV**	**170 000**	**748 000**	**249 333**	**4,4**	
5	**Melding til arbeidstakerregisteret**	**RTV**	**167 000**	**1 436 200**	**71 810**	**8,6**	**28**
6	Vedlegg til årsregnskap	BR	**137 966**	137 966	16 096	1	
7	**Søknads- og reg.skjema for produksjonstilskudd i jordbruket**	**SLF**	**58 500**	**58 500**	**58 500**	**1**	
8	**Søknads- og reg.skjema for produksjonstilskudd i jordbruket**	**SLF**	**48 000**	**48 000**	**32 000**	**1**	
9	Forhåndsmelding	TAD	**45 705**	45 705	11 426	1	
10	Fartøysdeklarasjon	TAD	**45 011**	45 011	11 253	1	
11	Søknad om opptak/endr. forsikr. till. syke-, fødsels- og adopsj.penger	RTV	**40 000**	40 000	10 000	1	
12	Lastedeklarasjon	TAD	**39 115**	39 115	9 779	1	
13	Proviantdeklarasjon	TAD	**26 380**	26 380	6 595	1	
14	Besetningsdeklarasjon	TAD	**25 726**	25 726	12 863	1	
15	Skogkultur	SLF	**25 000**	25 000	4 167	1	
16	Strukturundersøkelse	SSB	**24 609**	24 609	6 152	1	
17	Finanstellingen. Fordringer og gjeld overfor utlandet.	SSB	**16 000**	16 000	8 000	1	
18	Kartlegging av arbeidsmarkedet	AETAT	**15 000**	15 000	3 750	1	
19	Søknad om innføring av fiskefartøy i Merkeregisteret m.m.	FISK	**15 000**	1 500	500	0,1	
20	Innberetning av endring(er) og sletting av registrert fiskefarkost	FISK	**15 000**	1 500	125	0,1	

Dermed blir de kandidatene vi vil blinke ut som forenklingskandidater stort sett de samme som da vi så på total tidsbruk; sykdoms- og skaderelatert rapportering til RTV, søknader fra jordbruksforetak og Samordnet Registermelding. For Brønnøysundregistrene slår også Vedlegg til årsregnskap sterkt ut, men med ganske liten belastning på den enkelte.

Her ville ingen andre enn de fire øverste skjemaene kommet med på listen hvis vi hadde tatt med skatteskjemaer. Igjen dreier det seg om årlig selvangivelse og næringsoppgave. Dessuten mva-oppgaven og terminoppgave for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.

Muligens til noens forbauselse, er det først med denne innfallsvinkelen, og da ganske langt nede på lista, at vi i det hele tatt støter på Statistisk sentralbyrå (SSB) blant de 20 fremste skjemaene i Oppgaveregisteret. Selv når vi ser bort fra alle skatteetatens skjemaer.

4.4.4. Omfattende skjemaer

Det er uten sammenlikning bankenes rapportering til Norges bank som vil dominere en usensurert liste over de mest tidkrevende enkeltskjemaene, målt i minutter pr. utfylling. Skatteetaten kommer først inn på 51. – 53. plass, og da med skjemaer til rederibeskatningen.

Den typiske bankrapporten til sentralbanken krever 20 til 30 timeverk månedlig, kvartalsvis eller en gang i året. Ca. 150 banker bruker årlig omtrent 1 600 timeverk *hver* på rapportering til Norges bank. I tillegg kommer sentralbankens rapportering til seg selv, med skjemaer som krever fra 20 til 100 timeverk hver seg. (Totalt nesten 850 timer «internrapportering» som det kan diskuteres om hører hjemme i Oppgaveregisteret i det hele tatt).

Disse bank-til-sentralbankskjemaene ville tatt femten plasser på en topp tyve-liste. Vi holder dem dermed utenfor, men de er herved nevnt.

Typisk for omfattende skjemaer er at de tross alt rammer ganske få avgivere. For å få fram skjemaer som i hvert fall har en *viss* allmenn interesse, tar vi her bare med skjemaer som har minst 50 oppgavegivere. Dermed får vi for eksempel ikke belyst hvordan nasjonens 20 kystruter bruker nesten 170 timer hver på sin årlige rapportering til Statens vegvesen. Det finnes ekstreme utslag også i andre bransjer med få aktører, uten at vi kan gå nærmere inn på disse i en generell rapport.

Etter alle disse justeringene ender listen slik:

	Skjema	Etat	antall avgivere	Sum timeverk	Timer pr avgiver pr år	Timer pr skjemautfylling	el. %
1	Økonomisk og teknisk rapportering til NVE og SSB	NVE	284	42 600	150	**150**	100
2	Kapitaldekningsoppgave - kreditt-institusjoner / verdipapirforetak	KRED	180	7 200	40	**10**	
3	Kapitaldekningsoppgave - kreditt-institusjoner / verdipapirforetak	KRED	50	1 650	33	**8**	
4	Regnskapsblankett, søknad om driftstøtte	LMV	365	2 920	8	**8**	
5	Regnskapsskjema for private pensjonskasser	KRED	133	1 064	8	**8**	
6	Tollvesenet: Blankett for særavgifter og gebyr	TAD	100	9 600	96	**8**	
7	Melding om reindrift	REIN	546	4 095	8	**8**	

	Skjema	Etat	antall avgivere	Sum time-verk	Timer pr avgiver pr år	Timer pr skjemaut-fylling	el. %
8	Narkotikaregnskap for apotek	LMV	365	2 555	7	**7**	
9	Kontoforhold med utlandet	NB	320	26 880	84	**7**	
10	Oversikt over låneforhold med utlandet	NB	225	18 900	84	**7**	
11	Årlig slakteplan/ukeplan	SNT	65	455	7	**7**	
12	Tollvesenet: Blankett for særavgif-ter og gebyr	TAD	215	17 200	80	**7**	
13	Bergverksberetning	BV	200	1 200	6	**6**	
14	Kapitaldekningsoppgave - forsik-ringsselskaper / pensjonskasser	KRED	169	1 014	6	**6**	
15	Kvartalsoppgave for verdipapirfore-tak	KRED	97	2 328	24	**6**	
16	Fangstdagbok	FISK	300	31 500	105	**6**	
17	Beskrivelse av databehovet til In-ternett-måling	SSB	100	2 000	20	**5**	
18	Kvartalsregnskap narkotika og psykotrope stoffer	SHT	60	1 200	20	**5**	
19	Utestående derivatkontrakter (ulike varianter)	KRED	572	10 296	18	**5**	
20	Søknad om godkjenning av foretak	BE	1 000	400	0,4	**4**	

Nye forkortelser: KRED =Kredittilsynet, REIN =Reindriftsforvaltningen, SNT = Statens næringsmiddeltilsyn, BV = Bergvesenet, SHT = Statens helsetilsyn, BE = Statens bygningstekniske etat.

Den øverste linjen skiller seg dramatisk ut med omkring et månedsverk for hver rapportering over Internett fra alle landets e-verk. Dette er en regnskapsrapport med mer oppsplitting og flere detaljer enn i det ordinære foretaksregnskapet, og med en mengde noter av både økonomisk og teknisk karakter. Det er antakelig store forskjeller i tidsbruken mellom små og store verk og i varierende grad muligheter for å overføre data fra ordinært regnskapssystem. Noen data kommer i tillegg til NVEs behov av hensyn til SSBs statistikk.

Sammenliknet med dette er resten av lista lite urovekkende som del av totalbildet, siden skjemaene belaster et ganske begrenset antall avgivere eller gir liten årlig belastning pr. avgiver.

5. Elektroniske løsninger i dag og på kort sikt

5.1. Skjemajakt på nettet

Under omtalen av rekvirerbare skjemaer og hendelsesutløst rapporteringsbehov har vi pekt på hvordan skjemaer på Internett kan lette tilgjengeligheten og redusere det store underrapporteringsproblemet. Til beste for etater som ikke får ajourført sine data og for bedrifter som går glipp av rettigheter.

Særlig i den forbindelsen er det nyttig å se litt på hvordan skjemaer, og kunnskapen om når de skal brukes, gjøres tilgjengelig på Internett i dag. Det betyr også mye for at bedriftene skal ha best mulig adgang til å velge en elektronisk variant av et distribuert papirskjema

5.1.1. Skjemaer på etatenes nettsider

En rask gjennomgang av nettsidene til etatene i Oppgaveregisteret viser at omkring halvparten av dem (ca. 25) har lenker til en del eller alle av sine egne skjemaer i elektronisk forming. Det dreier seg i hovedsak om skjemaer i pdf og word-format, utformet mest mulig identisk med den korresponderende papirutgaven, med eller uten mulighet for utfylling fra skjerm, men bare unntaksvis med elektronisk innsending. Mange av skjemaene det pekes til befinner seg fysisk på Statens forvaltningstjeneste sin web-tjeneste for statlige elektroniske skjemaer (Blankettarkivet). Det dreier seg særlig om kopier av papirskjemaene, ofte i både word- og pdf-format, begge deler normalt både på bokmål og nynorsk.

Strukturen og betegnelsene varierer. Noen har lagt skjemaene under hovedmenyvalget «blanketter», andre har «skjema» eller «skjemaer» på framtredende plass i hovedmenyen. Andre steder finnes skjema-lenkene som underpunkt under et menyvalg som «publikasjoner», «tjenester» eller «produkter og tjenester».

På Brønnøysundregistrenes sider må du velge hovedmenyens «Registrering og tinglysning» for å finne valget «Blanketter», men valget er også synlig i en egen liste over «snarveier» allerede på førstesiden. I skatteetaten får du tilgang til blant annet elektroniske skjemaer (kategorier/brukssituasjoner listet etter ulike sorteringer) i «skjema til nedlasting» under hovedmenyvalget «elektroniske tjenester» og som eget valg i en snarvei-liste allerede på første side. Valg av en skjemakategori leder til et relevant utvalg av skjemaer på Blankettarkivet i Statens forvaltningstjeneste. Trygdeetaten kaller sin snarvei-liste for «hurtigvalg», og et av valgene er «skjema», som leder til en ny hurtigvalg-liste over skjemakategorier på bokmål og nynorsk, hvor «arbeidsliv» er ett av valgene i neste trinn for begge målformer.

En del etater med utstrakt kontakt både mot privatpersoner og næringsliv, har en hovedmeny som skiller mellom målgruppene for senere å liste relevante menyvalg for den enkelte gruppen. Slik finner vi for eksempel «blanketter» under tollvesenets hovedmenyvalg «næringsliv». Et klikk her bringer opp tollvesenets skjemaer på Forvaltningstjenestens web-tjeneste (i nytt vindu, i motsetning til skatteetatens opplegg) mens et snarvei-valg «fortolling via Internett» gir tilgang, på etatens eget nettsted, til den nettbaserte rutinen for fortolling.

Den valgte løsningen har sikkert sine fortrinn sett fra den enkelte etaten, men det blir noe kaotisk for den som skal ta seg fram hos dem alle.

Første utfordring er for øvrig å finne selve nettstedene. De vanligste søkemotorene gir god hjelp, og det er vanlig å anta at omkring 70 prosent av første gangs besøk på et nettsted kommer via disse. Men mange er etter hvert også vant til å prøve seg fram med «etatsnavn.no». Ikke alle in-

trikate etatsbetegnelser egner seg for et så enkelt prinsipp. Det krever betydelig fantasi hvis du er på jakt etter et skjema fra Post- og teletilsynet (npt.no), Sosial- og helsedirektoratet (shdir.no)eller sjøfartsdirektoratet (sjofartsdir.no). Heller ikke domenenavnet brrg.no er direkte intuitivt, men prøver du med «bronnoysundregistrene.no» ledes du automatisk til riktig sted, hvilket du slett ikke gjør om du skriver «sjofartsdirektoratet.no») Toll- og avgiftsdirektoratet/tollvesenet har kalt seg toll.no. Et forsøk med «tollvesenet.no» leder til en inaktiv side (oppkjøpt domenenavn) mens «tad.no», den vanlige direktoratsforkortelsen, tydeligvis ikke er registrert.

For den som tar sjansen på vanlige etatsforkortelser, er det ellers nyttig å vite at Statens landbruksforvaltning er slf.*dep*.no, siden slf.no vil lede like lukt til Syklistenes Landsforbund.

Det beste er nok å kjenne forvaltningens oppbygning godt nok til å starte fra det relevante departementet i Odin og gå videre til menyvalget «departementet» og derunder «underliggende etater», faktisk en fast struktur på alle departementer innenfor odin.dep.no. (www.odin.no gir for øvrig feilmelding. Domenet er registrert av et Stavangerfirma men har ingen nettside.)

Alt i alt; en ganske komplisert struktur for å finne fram til statlige skjemaer på nettet. Og det mest kompliserende har vi ennå ikke nevnt: Ingen av disse inngangene til statlige nettskjemaer kan brukes uten en viss ide om hvilken etat som forvalter hvilke rapporteringsplikter. Det er liten grunn til å tro at folk flest sitter med en slik oversikt.

Behovet for veivisere i skjemajungelen skulle herved være belyst. Og heldigvis finnes de.

5.1.2. Veivisere med skjemalenker

norge.no er opprettet etter beslutning fra Regjeringen og styret i Kommunenes Sentralforbund som en felles inngang til all offentlig informasjon på Internett. norge.no er en veiviser i sin egentlige forstand. Den hjelper brukeren å finne fram, men presenterer ikke destinasjonens innhold selv. Med unntak i nettilpasset gjengivelse av tekster fra «Samfunnsboka» består tjenesten hovedsaklig av systematiserte lenker til informasjon på statlige, fylkeskommunale og kommunale nettsteder.

Tjenesten har en godt utviklet søkerutine med lenker til «offentlige skjema» (eget valg i hovedmeny). Det er mulig å avgrense søket sitt ved å velge én av totalt 24 *hovedkategorier*. Brukeren kan i neste trinn redusere en liste over mer enn hundre valgbare *underkategorier* og sitte igjen med de mest relevante. Man kan også spesifisere *utgiver*, dvs. den etaten som har ansvaret for det aktuelle skjemaet. Ved valg av hovedkategori «Næringsliv» blir for eksempel tallet på relevante underkategorier redusert til 24 og utgiverlisten (hvis man ønsker å bruke denne for videre presisering) har bare etater/myndigheter med relevante skjemaer for næringslivsgruppen.

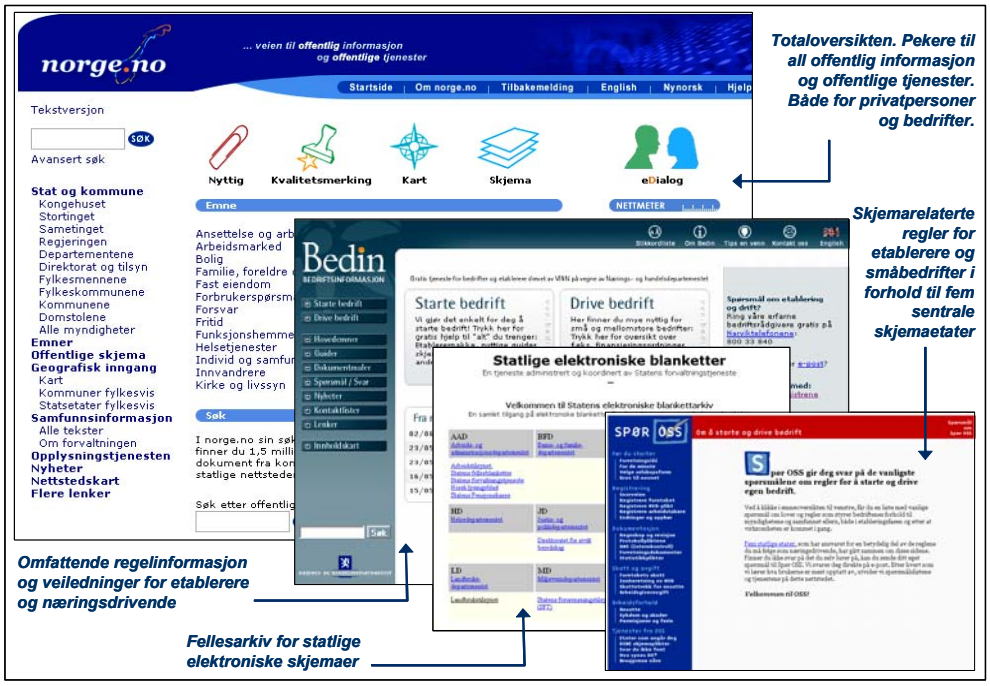
Skjemasøket kompliseres noe, til vår bruk, av å skulle dekke både privatpersoners og næringslivets skjemaer. Både skatteetatens og tollvesenets skjemaer gjemmer seg for eksempel under hovedkategorien «Økonomi», hvor det blant annet er mulig å velge underkategorien «skatt – næring» eller «Toll og avgifter». Ingen av disse kommer på underkategori-lista etter hovedvalget «Næringsliv». Det gjør heller ikke utgiverne skatteetaten og tollvesenet.

Internett-tjenesten *Bedin* (www.bedin.no) har forholdet til gründere og bedrifter som sitt eneste fokus. Det gjør det lettere å finne fram til relevant næringsinformasjon. Bedin er på mange måter Internett-utgaven av Narviktelefonene, en gratis telefontjeneste som besvarer spørsmål om alt som har å gjøre med næringsvirksomhet i forhold til det offentlige. Både Bedin og Narviktelefonene drives på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet.

Gjennom Bedin er det mulig å bestille etablererpakker med relevante skjemaer og brosjyrer. For de etablerte bedriftene er nettstedets informasjon om skatt, moms, regnskap, arbeidsgiverforhold, frister, lovendringer osv. viktigere. Bedin er ikke primært en veiviser men et nettsted med egenprodusert bedriftsinformasjon i kortform og med lenker til kilder og fordypende stoff. Bedin inneholder også små lærebøker («guider») om ulike temaer. I beskrivelsene er det i ulik grad lagt ut lenker til relevante skjemaer. Dessuten har Bedin en rekke egenproduserte skjemaer/maler for forretningsdokumenter.

Tjenesten *Spør OSS* (spor-oss.no) er, i likhet med Bedin, primært et informasjonsnettsted om å starte og drive bedrift, denne gangen fortrinnsvis om regelverk med rapporteringskonsekvenser. Hovedmenyen gir tilgang til emneinndelte oversikter over ferdig formulerte spørsmål (nivå 2), på tvers av etat. I de enkelte svarene (nivå 3) ligger lenker til lovtekst og til det relevante skjemaet. Der det er mulig går lenken direkte til skjemaet, andre lenker viser til eieretatens egen bestillingsrutine for å få skjema tilsendt.

Et av fortrinnene til Spør OSS er at hvert eneste tekstelement er utarbeidet i felles språkdrakt og kvalitetssikret av den aktuelle etaten. Dessuten at det er etatene selv som samarbeider om å drive stedet. En ulempe er at det bare dreier seg om *fem* etater, riktignok blant de viktigste i vår sammenheng; Brønnøysundregistrene, Direktoratet for Arbeidstilsynet, Rikstrygdeverket, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 12: Flere innganger til offentlige skjemaer

Tjenesten *Statlige elektroniske blanketter*, Blankettarkivet som vi har nevnt i forrige punkt, (blanketter.ft.dep.no) er trolig lite brukt som direkte inngang for bedriftene selv. Den fungerer i dag mest som en skjemasamling tilgjengelig fra lenker på den enkelte etatens nettsteder. Samtidig er det fullt mulig å tenke seg denne utbygd til en portal for statlige skjemaer tilpasset bedriftenes egne behov for søkbarhet og funksjonalitet.

De søkeprinsippene som finnes (direkte) i blankettarkivet i dag, forutsetter at man bruker ord fra skjemaets formelle navn. For øvrig kan man spesifisere utgiverorgan (etat), men det krever igjen kjennskap til hvem som står ansvarlig for hvilke rapporteringsrutiner.

En mangel ved tjenesten, sett fra bedriftenes ståsted, er at ikke alle departementer med underliggende organer deltar i samarbeidet, men de store etatene i Oppgaveregisteret er uansett med. Vi ser for øvrig en tendens til at etatenes web-skjemaer for elektronisk utfylling og innsending blir liggende lokalt hos den enkelte etaten, mens tradisjonelle kopier av papirskjema for utskrift blir tilgjengelig gjennom Forvaltningstjenestens blankettarkiv.

LivsIT (prosjektweb på www.livsit.info) bør også være nevnt blant mulige hjelpemidler for å sikre tilgang til offentlige hendelsesskjemaer. Prosjektet skal tilrettelegge offentlig informasjon på alle kommunale nettsteder, under et felles klassifiseringssystem som er under utvikling i Statskonsult. Foreløpig er det fire kommuner som tilbyr LivsIT-struktur for informasjon i sine portaler. Det er særlig informasjon relevant for foreldre, de som skal bygge bolig og de som skal søke arbeid som er lagt inn. I strukturen slik den ser ut nå, er «Arbeid og næringsliv» en av 14 hovedkategorier.

I tillegg finnes det en rekke private nettsteder med noe næringsinformasjon og enkelte skjemalenker. Noen drives av nærings- og bransjeorganisasjoner, noen er reklamefinansiert og noen drives av idealistiske enkeltpersoner.

I forhold til kjente rapporteringskrav med periodisk innsending er «rett-på-sak»-metodene hos de rene lenketjenestene (norge.no og blankett.ft.dep.no) og etatenes nettsteder nyttige.

For å sikre at hendelsesskjemaer blir brukt som forutsatt, må man starte med å skape bevissthet om rapporteringskravets eksistens, som del av generell regelinformasjon. Da kommer Bedin og Spør OSS godt med.

I et prosjekt i 2002 for å vurdere differensiering av regelverket for de minste bedriftene intervjuet Næringslovutvalget en del småbedriftsledere og deres regnskapsførere. Det viste seg at ikke bare regelinnholdet men også og manglende oversikt over reglene var et stort problem for de små. Utvalget trekker blant annet dette ut av intervjuene [23]:

> *« Flere savner et sted å henvende seg for å få veiledning og informasjon. Slike steder eksisterer til en viss grad, men er ikke godt nok markedsført. »*

Ut fra dette foreslår utvalget:

> *« Informasjon om de gjeldende regler må bli bedre. Informasjonen må være lettforståelig og rettet inn mot de aktuelle bransjer / sektorer. Informasjonen bør gis i ulike media og ulik offentlig informasjon til næringslivet bør koordineres bedre. »*

5.1.3. Adressering av skjemalenker

Skjemalenker på nettet er uhyre viktige for å lette *rekvirering* av skjemaer. Da er det viktig at veiviserportalene greier å etablere og vedlikeholde lenker til de elektroniske skjemaene uansett hvor de måtte befinne seg. Ett problem er selve url-en, beskrivelsen av skjemaets adresse, et annet er vedlikehold av pekerne.

Etter hvert vil det bli naturlig at etatene «distribuerer» skjemaer eller purringer og påminnelser via e-posten. Da bør etaten enkelt kunne legge inn i meldingen en peker til det relevante skjemaet på nettet. Når etaten sender papirskjema (og det vil de være nødt til i langt tid for alle distribuerte skjemaer) kan adressen til nettversjonen oppgis i skjema og følgebrev. Det kan bli den

viktigste markedsføringsmetoden for elektroniske skjemaer. («Dette skjemaet finner du også på …. .», etterfulgt av en beskrivelse av den elektroniske variantens fortrinn, til beste for både bedrift og mottakeretat.)

Blankettarkivet er selvsagt sentralt i dette. Der ser for eksempel den fullstendige adressen til lønns-og trekkoppgaven (RF 1015, Word-versjon, Bokmål) slik ut:

> *http://w02.signform.com/Scripts/Signform.dll?SignFetch&LANG=NO&COUNTRY=NO&ARCHIVE=FTH&MODE=PIC&DB=SF&COMP=231624&HELPCOMP=0&PATH=/26396/14614/78977/99458/231574/&REF=1*

Det er vanskelig nok å klippe/lime *pekere* til slike adresser. Og det sier seg selv at hvis vi skal kunne formidle på papir hvilken adresse som må *tastes* for direkte tilgang til et spesifikt skjema, trenger vi en noe enklere adresseringsstruktur enn dette.

Et annet problem som nevnes av nettredaktører som prøver å holde skjemalenkene sine ved like, er at skjemaer i blankettarkivet skifter adresse med ujevne mellomrom. Dette er antakelig ikke riktig. Det som egentlig skjer, er at skjemaet kommer i ny utgave, for eksempel ny årgang eller revidert versjon etter lovendring. Da oppretter Blankettarkivet en ny ident for den nye utgaven, for å sikre seg mot at gammel versjon fortsatt blir brukt. En råtten lenke er bedre enn en som umerkelig har begynt å vise til feil destinasjon. Dette er altså neppe noen feil ved rutinene i Blankettarkivet, men det illustrerer behovet for gode vedlikeholdsrutiner i et samarbeid mellom «arkivarene»/skjemalagrene og nettredaktørene.

Det er allerede kompliserende for skjemalenking at ett og samme skjema må eksistere med ulike adresser for ulike filformater til utskrift (særlig Word + pdf) og helst for bokmål/nynorsk-utgave til hver av dem. Ganske snart kommer flere skjemaer, på toppen av dette, til å være tilgjengelig i flere ulike versjoner for Internett (for eksempel både i en felles skjemaportal og i annen versjon på etatens eget nettsted).

Lenkingen til et spesifikt skjema, og i hvert fall til en bestemt variant (språkform og filformat), kan for så vidt overlates til den enkelte skjemaetatens nettsted. Det betyr i så fall at alle andre må henvise til etatens førsteside eller i hvert fall en side på høyt nivå i sidehierarkiet. Men lenking på mest mulig presist nivå er et godt internettprinsipp. Det er ganske uheldig for brukeren om han først må lete sig nedover i veiviserportalens sidestruktur, finne fram til sine forpliktelser i en gitt situasjon eller til omtale av relevante skjemaer, og deretter starte gravingen på nytt øverst i strukturen på et annet nettsted.

Prinsipper for adressering av nettskjemaer bør altså være i fokus framover. Ikke bare av hensyn til skjemalagrere og nettredaktører, men også for å forvirre bedriftene minst mulig, så de kan forsyne seg med den mest egnede varianten ut fra sine prioriteringer.

5.2. Utforming av elektroniske skjemaer

Her som i ELMER-prosjektet, brukes begrepet *skjema* om den samlingen av spørsmål og forklaringer som legges til rette for at en utfyller kan avgi en avgrenset sett med definerte data i én leveranse eller sending. Mange vil mene begrepet er uløselig knyttet til papirformen, og noen har brukt uttrykk som «spørring», «spørsmålssamling» og flere andre mer eller mindre heldige erstatninger for å distansere seg fra fortidens papirverden. *«Men det kan være like interessant å kvitte seg med en del inngrodde oppfatninger av skjemaets statiske tilstand og utforming for øvrig»*, for å sitere den relevante ELMER-rapporten [24].

Beskrivelsen nedenfor bygger i stor grad på boka «Skjemavett» som er utgitt i regi av NHD og Brønnøysundregistrene [25].

5.2.1. Ulike stadier

Ved utformingen av nettskjemaer, velger etaten i prinsippet mellom fire utviklingstrinn som i ulik grad drar nytte av Internetts egenskaper.

- **Trinn 1: Ren kopi av papirskjema**
  (Hvis slikt finnes fra før.) Skjemaet kan skrives ut lokalt hos brukeren for utfylling.
- **Trinn 2: Som trinn 1, men kan fylles ut på PC-en**
  Skjemaet skrives ut lokalt eller svarene sendes elektronisk til mottaker.
- **Trinn 3: Som trinn 2, men med innebygde kontroller (validering) underveis**
  Brukeren får opp feilmeldinger for ugyldige svar og ulogiske sammenhenger.
- **Trinn 4: Dialogbasert elektronisk skjema**
  Skjermtilpasset struktur og design, svaravhengige spørsmålsløyfer, preutfylling, validering underveis og selvvalgt fordypning/hjelpetekst.

Den mest automatiserte rapporteringsløsningen, hvor et fagsystem genererer en rapport som er fullstendig tilpasset etatens informasjonsbehov, og i høyden viser fram en opplisting av data for avgivers godkjenning, går ikke veien om et skjema i det hele tatt, slik vi definerer begrepet.

Trinn 1 er den enkleste løsningen å utvikle, og det ligger besparelser for begge parter bare i at et skjema er *tilgjengelig* på nettet. Derfor er de fleste offentlige nettskjemaer i dag kopier av papirskjemaene, uten tilpasning av layout og dramaturgi til det nye mediet, og uten å dra nytte av Internetts spesielle muligheter.

De fleste offentlige elektroniske skjemaer i dag befinner seg på trinn 1 eller 2. Dette er som nevnt situasjonen i Blankettarkivet hos Statens forvaltningstjeneste.

5.2.2. Ulike innsendingsmåter

Så sant vi passerer trinn 1 ovenfor, som ikke slipper unna postal innsending, finnes det flere, mer eller mindre avanserte, måter å få svarene inn til etaten på:

- **Utskrift av utfylt skjema sendes i posten.**
- **Data sendes elektronisk etter utfylling.** Fila mottas og bearbeides videre i etaten for overføring til aktuelt register, statistikksystem eller saksbehandlingssystem.
- **Data sendes elektronisk til etatens fagsystem etter utfylling**
  altså i et format som gjør at de legges rett inn i det systemet hvor de skal behandles.

Det siste forutsetter at skjemaet og mottakssystemet «snakker samme språk», dvs. bygger på det samme settet av definisjoner. Oppgaveregisterets metadatabase skal støtte opp om dette.

Den mest avanserte løsningen vil være at data sendes elektronisk med elektronisk signatur. På dette området skjer utviklingen veldig fort. Både lovgivningen og teknologien er i rask forandring for å gi maksimal sikkerhet og akseptasjon av digitalt signerte dokumenter. Elektronisk signatur og Oppgaveregisterets metadatabase behandles i den statlige IKT-strategien [26] og skal ikke gjøres til noe stort poeng her.

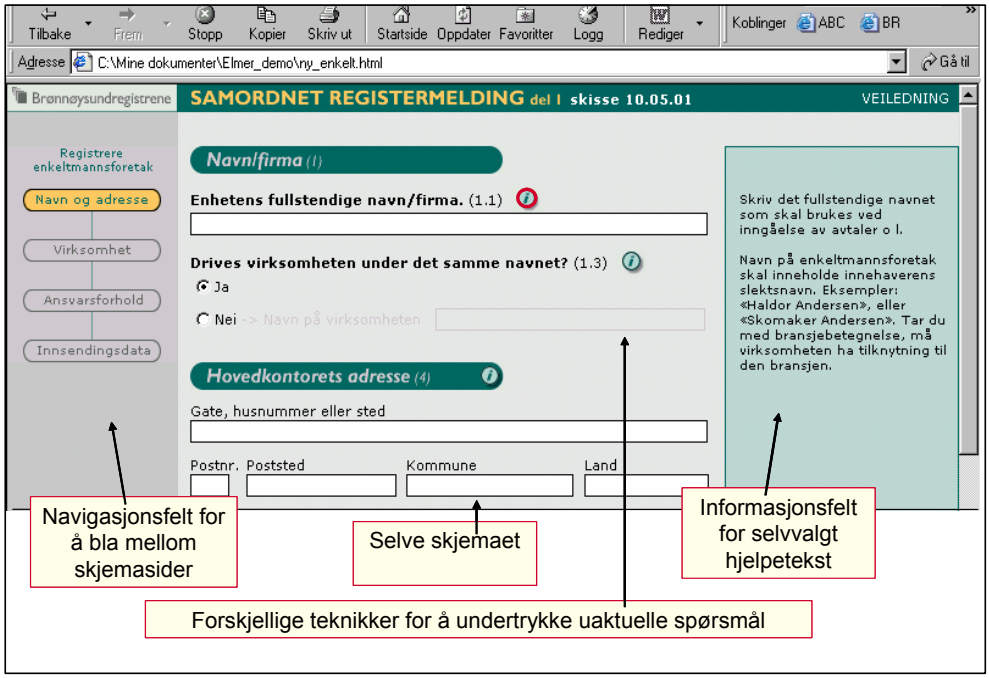
Foreløpig kreves det til de fleste rapporter som må signeres etter lov eller forskrift, at et underskrevet papirskjema eller en utskrift av rapporterte data ettersendes. Det finnes også løsninger

hvor etaten sender tilbake et sammendrag for underskrift i ettertid. Mottakeretaten henter opp fila for behandling først når bekreftende underskrift(er) er ankommet. Etter en viss frist slettes ubekreftede filer.

5.2.3. ELMER og elektronisk dialog

ELMER-prosjektet har satt opp en rekke anbefalinger for hvordan et internettskjema skal utformes for å utnytte nettets muligheter pedagogisk og framstå som en brukervennlig «elektronisk dialog». Anbefalingene er illustrert med et konkret eksempelskjema [24].

Skjermbildet nedenfor viser hovedtrekkene i ELMERs utforming.



Figur 13: Hovedtrekk i ELMERs utformingsmal

ELMER har også listet opp de elementene som hører til i en elektronisk dialog:

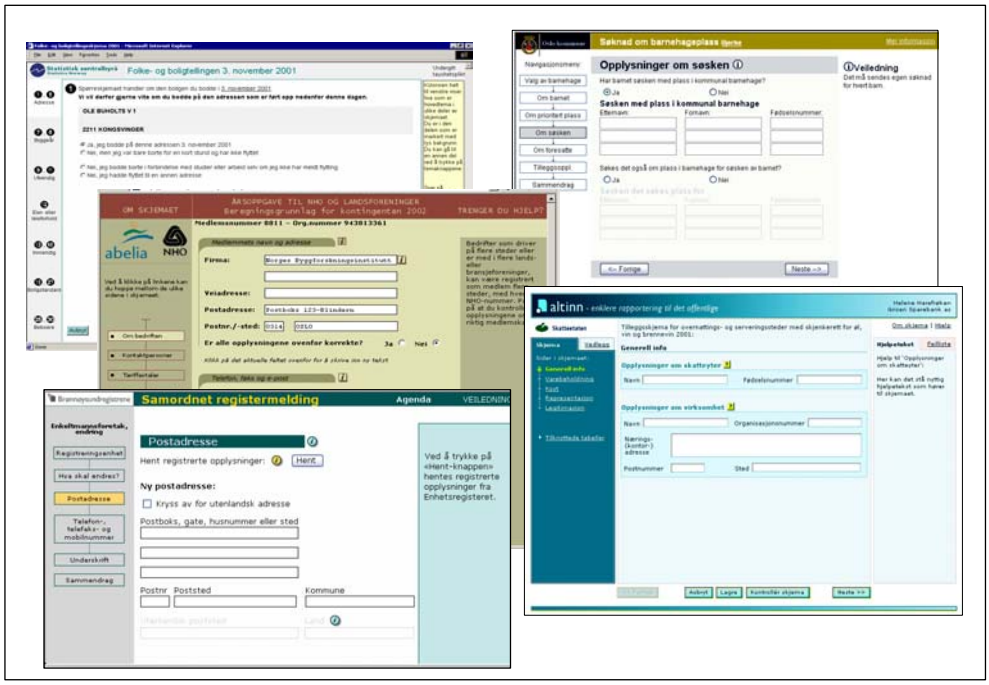
- **Elektronisk tilgjengelighet til selve skjemaet**
  Hent og fyll ut på nettet.
- **Adgang til skreddersøm av skjemavarianter (ulike «spor»)**
  Innledende spørsmål avklarer hvilke sekvenser som er relevant for den enkelte.
- **Adgang til selvvalgt forklaringsnivå**
  Den som vil, kan klikke seg til veiledning eller begrunnelse for spørsmålet, resten får være i fred.
- **Tilbakemelding ved feil og mangler under utfyllingen**
- **Mulighet for forslag til utfylling basert på allerede registrerte data**
  (I bedriftens fagsystemer og hos etaten via web.)
- **Elektronisk videresending til relevante parter for digital underskrift**
  (Styremedlemmer, advokat, revisor osv.)
- **Enkel, elektronisk innsending**

Ikke alle skjemaer og spørsmål trenger *alle* disse egenskapene for best mulig dialog med respondenten. For eksempel finnes det en god del skjemaer der samtlige spørsmål er aktuelle for alle brukere, slik at det ikke er nødvendig å opprette flere spor. Og et skjema kan framstå som en vellykket elektronisk dialog for respondenten selv om det må skrives ut på papir og sendes inn på gammelmåten, der *det* er en grei løsning.

5.2.4. Bruk av ELMER-prinsippene

ELMER-formen kan bidra til at offentlige nettskjemaer får et likeartet brukergrensesnitt og tar i bruk de få standard internettkonvensjonene folk kjenner fra før. Ingen plikter å følge tankene fra ELMER-prosjektet, men et brukergrensesnitt etter ELMERs utforming kan bidra til at skjemaene får en enhetlig struktur og en tiltalende utforming som respondentene etter hvert vil bli vant til og kjenner seg igjen i.

En del av ELMERs tekning finner vi allerede i SSBs folketellingsskjema fra 2001. Senere er prinsippene brukt blant annet i medlemsundersøkelser fra NHO, i barnehagesøknad for Oslo kommune og i Brønnøysundregistrenes Samordnet registermelding. I Altinn-prosjektet, som vi kommer tilbake til, er det også stilt krav om at ELMERs tanker skal følges. Dessuten legger det store ByggSøk-prosjektet ELMER-malen til grunn for skjemaene sine. ByggSøk utvikler et system for elektronisk kommunikasjon i plan- og byggesøknader i et samarbeid mellom statlige etater, kommunene og byggebransjen og skal publisere sine skjemaløsninger i sommer.



Figur 14: Skjemaer med ELMER-grensesnitt fra ulike instanser

Hovedhensikten med ELMERs utforming av et eksempel var ikke å definere en absolutt standard, men å *«påvirke forvaltningsorganer til å tenke i retning av dialogbaserte elektroniske skjemaer heller enn å kopiere papirskjemaene direkte til nettbruk»*. Rapporten peker også på at prosjektet innenfor ressursrammen har *«prioritert å utvikle de elementene av eksempelskjemaet som best illustrerer tenkningen bak elektronisk dialog»*. Riktignok lå det i forutsetningene at ek-

semplet skulle utvikles *«fortrinnsvis som kimen til en felles mal* […] *for offentlig forvaltning»* og rapporten anbefaler at elektroniske dialoger *«bør ta utgangspunkt i ELMER-eksemplets struktur og utforming»* (våre understrekninger).

Dermed finnes det en rekke forhold som ELMER ikke har tatt stilling til, selv om de med fordel kunne standardiseres i elektroniske, dialogbaserte skjemaer. Det gjelder for eksempel behandlingen av dynamiske tabeller, eller lister hvor utfyller kan legge inn et ubestemt antall linjer over styremedlemmer, vareposter osv.

Vi tolker den store interessen for skjemaeksemplet og bruken av ideene som et uttrykk for at mange ser et behov for en viss standardisering. Det viser også at de tankene ELMER kom fram til har fått en grunnleggende aksept, i hvert fall i «usability»-kretser hos leverandører av IT-systemer.

ELMER-eksemplet er forankret i seriøse teorier for web-design og utviklet av småbedrifter med tilbakemeldinger fra småbedrifter. Likevel hadde det vært svært nyttig med en bredere diskusjon, både om de løsningsforslagene ELMER anbefaler og om hensiktsmessige prinsipper på områder som ikke berøres i eksemplet.

Samarbeidsforumet mellom Brønnøysundregistrene, skattetaten og Statistisk sentralbyrå, som blant annet står bak Altinn-prosjektet, har nedsatt en gruppe til å vurdere grensesnittbehov i elektroniske skjemaer (e-skjemagruppen). Gruppens rapport foreligger sannsynligvis i løpet av juni 2003.

Etter de signaler som er gitt hittil, vil e-skjemagruppen gå inn for en noe sterkere styring av respondentene gjennom rekken av spørsmål og forklaringstekster enn ELMER legger opp til. Målet med sterkere styring er å sikre at alle respondenter blir eksponert for samme informasjon.

Siden enhver selvsagt velger fritt hva de orker å lese av veilednings- og ledetekst på papir, og siden alle kan smugtitte på papirark i den rekkefølge de måtte ønske, er det i dag bare den uhyre ressurskrevende intervjumetoden for datafangst som gir slike muligheter for kontroll. Intervjuer er noe man først og fremst koster på seg til statistikker uten leveringsplikt, hvor svarerens egeninteresse i å inngi oppgave nok er på et absolutt lavmål.

5.3. Aktuelle prosjekter for elektronisk rapportering

5.3.1. Spydspissen Altinn

Regjeringens handlingsplan Et enklere Norge sies blant annet dette om Altinn under omtalen av innsatsområdet «Elektronisk Rapportering» [27]:

> *« AltInn bygger på en enkel og standardisert løsning som er lett å bruke for avgiverne, og som andre offentlige etater lett kan koble seg til. Prosjektet er en spydspiss på området elektronisk innrapportering, og vil gi viktige erfaringer til videre utvikling av feltet. Det skal derfor arbeides for å spre erfaringene fra prosjektet for å få andre etater til å ta de samme løsningene i bruk. »*

I første omgang er Altinn et samarbeid mellom Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå, men andre etater blir invitert med etter hvert slik Handlingsplanen antyder. Altinn blir en felles kanal for elektronisk innrapportering til det offentlige. Målet er å få til enklere rapportering, bedre datakvalitet og lavere kostnader både for avgiveren og mottaker av

oppgavene. Løsningen skal være i ordinær drift fra slutten av 2003, etter en fase med pilotdrift fra august 2003.

Fagsystemer for regnskap, årsavslutning, selvangivelse med mer skal kunne knyttes til løsningen slik at data derfra kommer automatisk på plass i relevante rapporter.

Om utfylling av skjema på skjerm, sier prosjektet selv på www.altinn.no:

> *« Den største forenklingen for deg som bruker, vil være at et AltInn-skjema gir bedre hjelp under utfyllingen, tilpasset den enkelte brukers behov. Istedenfor å lete etter veiledning i et eget hefte for det enkelte skjema, kan du klikke for å få fram hjelpetekst til hvert enkelt spørsmål, når du selv synes du trenger hjelp.*
>
> *For å passe bedre til gjengivelse og utfylling på dataskjerm, blir spørsmålene vanligvis satt sammen på en annen måte enn i papirversjonen. Der det er mulig vil skjemaet "hoppe over" spørsmål som ikke angår deg, for eksempel når du allerede har gitt et svar som viser at de neste spørsmålene ikke er aktuelle i din situasjon.*
>
> *Etter at et AltInn-skjema er fylt ut, gjennomfører systemet en kontroll for å avsløre om for eksempel obligatoriske felt er uteglemt. Dette vil føre til færre feilutfylte skjemaer og dermed mindre retur.»*

Dette er en grei gjengivelse av ELMERs hovedtanker og prinsipper for grensesnitt.

Altinn-løsningen gir ingen føringer med hensyn til avgivers tekniske plattform. Brukerne kan fritt velge operativsystem og de får ikke behov for lokal nedlasting av ekstra programvare.

Fra starten er følgende skjemaer med i Altinn:

Fra skatteetaten

- Omsetningsoppgave for merverdiavgift (hver annen måned)
- Terminoppgave for forskuddstrekk og beregningsoppgave for arbeidsgiveravgift (hver annen måned)
- Selvangivelse for næringsdrivende med alle vedleggsskjema (årlig)

Fra Statistisk sentralbyrå

- Lønnsstatistikk (kvartalsvis utvalgsundersøkelse)
- Sykefraværsstatistikk (kvartalsvis utvalgsundersøkelse)

Fra Brønnøysundregistrene

- Skjema for årsregnskap (årlig)

I sum utgjør dette over 80 skjematyper (på grunn av de mange variantene av vedlegg til selvangivelsen). Statistikkene vil angå omkring 12 000 bedrifter en gang i kvartalet. Det er de samme bedriftene som er med i utvalget over en lengre periode. Med unntak av de to statistikkene og oppgaven for forskuddstrekk/arbeidsgiveravgift, finnes det allerede elektroniske løsninger for de skjemaene som kommer med i Altinn i første omgang.

Mva-oppgaven for Internett har vi snakket om. For Lønns- og trekkoppgaven sender 70 000 av 200 000 oppgavepliktige inn data på diskett eller e-post etter uttrekk fra fagsystem. Resten av skatteetatens skjemaer inngår i «Avgiverløsningen» som riktignok er en mer krevende ordning for bedriftene og som Altinn skal erstatte fullt ut. Også Brønnøysundregistrenes skjema håndteres av Avgiverløsningen, og er sant å si et *nytt* skjema de siste årene for å gi maskinlesbare regnskapstall i Brønnøysund. (Tidligere har Regnskapsregisteret i Brønnøysund bare lagret bildefiler fra rapporter som må utarbeides uansett.)

ELMER konkluderte slik om elektroniske skjemaløsninger etter bedriftsintervjuene i 2000 [7]:

> *« Det kan se ut til at de ordningene det er lettest å tilpasse til elektronisk rapportering (fordi de allerede finnes i standardisert maskinlesbar form hos «alle»), allerede håndteres med mye automatikk og liten irritasjon.»*

Selvsagt er det et stort framskritt om den internettbaserte Altinn-løsningen blir så mye enklere å bruke enn Avgiverløsningen at flere kan høste en forenklingseffekt, men effekten kommer uansett først og fremst hos regnskapsførere og revisorer. Som vi har sett, er det de som står for rapportering i forbindelse med selvangivelsen hos det store flertallet av småbedrifter.

Internettbaserte skjemaløsninger forutsetter krevende sikkerhetsprosedyrer som blir en terskel for førstegangsbrukeren. Ved senere bruk, er dette enklere. Men det vil alltid være en påloggingsrutine med passord. Etter pålogging skal man navigere i et terreng som foreløpig er ganske ukjent for mange.

Profesjonelle utfyllere som opptrer på vegne av mange klienter har et skjemavolum som gjør at rutinene fester seg raskere i hukommelsen og et faglig forhold til rapporteringen som gir større effekt av læreprosessen. For å slå igjennom hos bedriftene selv, med lite samtidig skjemavolum og liten faglig interesse for aktiviteten, er det viktig at den nye nettbaserte løsningen har med flere skjemaer som brukes mer jevnlig gjennom årets gang.

Det er viktig med en viss kontinuitet i bruken av en tjeneste som stiller slike krav. Til det er en tomånedlig bruksfrekvens, med innsmett av kvartalsstatistikker for et lite utvalg, trolig i minste laget.

5.3.2. Andre prosjekter hos Altinn-etatene

Prosjektdeltakerne i Altinn er langt framme og tidlig ute når det gjelder å orientere seg mot elektronisk rapportering. Det er naturlig at disse etatene hadde relativt tunge prosjekter underveis før Altinn ble etablert.

I slutten av mai i år sjøsatte *Brønnøysundregistrene* sin Samordnet registermelding som interaktivt skjema på Internett, med full ELMER-funksjonalitet og –design . Og med stort sett alle de kontroller innebygd i kommunikasjonsløsningen som ellers ville bli tatt av etatens avanserte elektronisk regelsystem etter innsending. Med kontroll i ettertid oppdages feilene for sent til å hindre retur av en stor andel skjemaer på grunn av formelle mangler og logiske uoverensstemmelser, til store ekstrakostnader for både innsender og mottaker. Situasjonsbestemt siling av spørsmål og selvvalgte kontekstilpassede hjelpetekster kommer godt med, for papirversjonen av skjemaet består av åtte sider med mellom 200 og 300 felter og en medfølgende 24 siders brukerveiledning. Den elektroniske løsningen erstatter langt på vei papirskjemaet for de åtte mest vanlige organisasjonsformene, som representerer 95 prosent av innrapporteringen mot Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.

Arbeidet med denne løsningen startet i 2001, hvilket var en av årsakene til at ELMER-prosjektet valgte Samordnet registermelding til sin utprøving. Så ligger da også det elektroniske skjemaet svært nær opp til ELMER-eksemplets visuelle utforming.

Gjennom prosjektet Informasjons- og datautveksling med næringslivet (IDUN) arbeider *Statistisk sentralbyrå* for å forenkle næringslivets arbeid med skjemautfylling, og med å gi tilbakemeldinger med tilpasset informasjon/statistikk til den enkelte bedriften. Prosjektet fokuserer på elektronisk levering av data til SSB, og legger dette til rette på flere forskjellige måter.

Innenfor lønnsstatistikkene er det laget noen løsninger i samarbeid med bedrifter og programvareleverandører med en komponent i programvaren som lager en spesifisert fil, og en enkel oversendingsrutine. Foreløpig må filene sendes på diskett i posten. Denne metoden blir nå erstattet av Altinn.

For bedrifter som er knyttet til en kjede eller annet organ som ivaretar datalagring for mange brukere, kan overføring av data til månedlig detaljomsetningsindeks leveres sentralt, samlet på fil for alle bedriftene. Innhold og format avtales i hvert enkelt tilfelle. (Hver enkelt oppgavegiver står fortsatt ansvarlig for leveransen og opplysningene som avgis.)

Det finnes også en løsning for utfylling av skjema via Internett, for begge disse to statistikkområdene. Bedriftene oppgir e-postadresse og får et varsel dit når skjema må fylles ut og kvittering når oppgaven er levert. Skjemaene har en viss funksjonalitet for å ta hensyn til tidligere inngitt informasjon, men det er foreløpig ikke utviklet en gjennomgående «webifisering» av brukergrensesnittene. SSB arbeider for å få med flere statistikker i denne web-løsningen, parallelt med tilsvarende utbygging av Altinn. (Det er tenkt at omkring 15 – 20 nye statistikker skal inn i Altinn innen høsten 2004.) På kort sikt vil løsningene eksistere side om side for de samme skjemaene fra SSB.

De første tre Altinn-etatene står slik sett ikke i noen særstilling: De vil legge vanlige kost-, nytte- og kvalitetsbetraktninger til grunn for eventuell implementering av skjemaene sine i Altinn. De velger Altinn for nye nettskjemaer, der de er sikre på at Altinn er den beste løsningen, ikke som prinsipp eller livsanskuelse. Og tunge skuter hvor kursen allerede er satt, må man snu sakte og med varsomhet, hos disse som i andre etater.

Skatteetaten tilbyr som tidligere omtalt omsetningsoppgaven til fylkesskattekontoret (mva-oppgaven) på Internett. Det nåværende nettskjemaet er utformet ganske identisk med papirversjonen men fyller ut summer og prosentandel etter hvert som grunnlagstallene tastes inn. Dette skjemaet blir erstattet av tilsvarende rutine i Altinn.

Sammen med SSB og Brønnøysundregistrene står skatteetaten også bak Avgiverløsningen, som ivaretar mesteparten av rapporteringen for selvangivelse og årsregnskap. Løsningen krever særskilt programvare som kan bestilles gratis på CD fra skatteetaten. Programvaren gjør det mulig å trekke ut data til de aktuelle rapportene fra fagsystemer som har utviklet støtte for dette. Som vi har sett i punkt 4.2.3, er det bare 20 prosent av de mindre bedriftene som fyller ut selvangivelse og næringsoppgave selv, så det er gjerne regnskapsførere og revisorer som bruker disse fagsystemene og rapporterer på oppdrag fra klientene sine. Likningskontoret sender en kontrolloppstilling av innrapporterte nøkkeltall postalt til bedriften selv, for signering på Internett eller telefon ved hjelp av referansenummer og PIN-koder som følger med.

Etter planen skal Altinn ta over for avgiverløsningen i 2004, altså ved innrapportering av selvangivelse og årsregnskap for 2003.

5.3.3. Andre statlige prosjekter for nettrapportering

Flere statsetater har utviklet eller planlegger elektroniske skjemaer for innsending via Internett. Det eksisterer ingen samlet oversikt, men i de fleste tilfeller dreier det seg om søknads- og rapporteringsprosedyrer av mindre omfang eller for spesielle bransjer og formål.

Holder vi oss til de mest aktuelle skjemaetatene etter tidsestimatene i Oppgaveregisteret, er særlig Tollvesenet. Landbruksforvaltningen og Rikstrygdeverket verdt en kommentar i tillegg til de som samarbeider om Altinn-prosjektet.

Vi har nevnt Tollvesenets elektroniske fortollingssystem TVINN. Det er også etablert en fortollingsløsning på Internett hvor man kan fortolle de fleste varer med verdi opp til 1000 kroner, men denne løsningen er bare for privatpersoner som skal fortolle varer de selv innfører til Norge.

Internettskjema for søknad om produksjonsstøtte (Statens landbruksforvaltning) blir tilgjengelig for pilotbrukere allerede fra søknadsrunden høsten 2003.

Trygdeetaten har nettopp fått på plass sin PKI-løsning for elektronisk innsending av sykmeldingsattester og legeerklæringer fra landets leger og sykehus. Neste bruksområde er behandlingsoppgjør for helsetjenester. Etter planen skal løsningen etter hvert også brukes til all annen elektronisk samhandling innen helsesektoren.

De fleste *bedrifts*skjemaene til trygdeetaten er tilrettelagt for utfylling på skjerm, men må sendes inn på papir. (Kopi av papirskjema, vårt «trinn 2».) Som vi har vært inne på, går 28 prosent av meldingene til arbeidstakerregisteret på diskett, stort sett som filer generert av et lønns- og personaldatasystem. Rikstrygdeverket kommer sannsynligvis på kort sikt til å lage en egen passordbeskyttet løsning for Internett for en del sentrale skjemaer, før det etableres en mer omfattende, helhetlig ordning. Denne «mellomløsningen» vil i så fall omfatte både Inntekts- og skatteopplysninger, Melding til arbeidstakerregisteret og Melding om yrkesskade. Med andre ord alle de tre RTV-skjemaene vi blinket ut som særlig relevante i punkt 4.4.

6. Effekter av elektronisk rapportering

Regjeringens handlingsplan Et enklere Norge, sier følgende i punkt 4.2 om Elektronisk innrapportering [27]:

> *« For å oppnå en reell forenkling for næringslivet må det gjøres noe mer enn "å sette strøm på skjema". Mer utviklede former for elektronisk innrapportering er automatisk datafangst fra de næringsdrivendes interne systemer og bruk av dialogskjema. Slike tiltak gir også bedre datakvalitet, og effektiviserer saksbehandlingen i forvaltningen.*
>
> *Det er videre viktig å unngå at brukerne må forholde seg til en mengde løsninger som ikke kan brukes på tvers av de offentlige etatene. »*

I dette kapitlet plukker vi fra hverandre de fire fasene i skjemaarbeidet (se Figur 10) og ser på hvordan ulike aspekter bør utvikles og organiseres for at elektronisk rapportering skal gi en slik *«reell forenkling for næringslivet»*.

Mye av gjennomgangen tidligere i rapporten er ment å lede fram mot denne oversikten. Begrunnelse til en del av punktene er dermed presentert tidligere og vil bare bli gjengitt mer summarisk her.

6.1. Skjemamottak og distribusjon

6.1.1. Mottak av distribuerte skjemaer

Internettskjemaer kan «distribueres» ved å oppgi lenke til skjemaets nettadresse i e-post eller på papir til kjente oppgavepliktige eller –berettigede. Da er det viktig at adressen leder direkte til skjemaet, eller i alle fall til en adresse med lett forståelig videre vei til målet. Oppgis referansen på papir, bør adressen være enkel å taste, helst også såpass logisk at den lar seg huske. Dette er nærmere drøftet i punkt 5.1.3.

Flere «utgivelser» på Internett av samme skjema kan bli uoversiktlig for bedriftene. Det samme vil gjelde hvis vi får flere dedikerte skjemaportaler av Altinn-typen. Mange småbedrifter vil ha problemer med å sjonglere mellom ulike hentesteder.

6.1.2. Rekvirering av skjemaer

Lettere tilgang til hendelses – og søknadsskjemaer er en av de store fordelene med skjemaer på nett, om de så må skrives ut på egen printer for manuell utfylling. For de mest kjente hendelsesutløste oppgavepliktene (fortolling, ansettelser osv.) høstes fordelene med skjematilgang på nett uten ytterligere tiltak for bedrifter hvor hendelsene inntreffer jevnlig. Men Næringslivets Skjemaråd [6] (og flere andre) har pekt på at det generelt er vanskelig å orientere seg om søknadsmuligheter og rapporteringsplikter. Selv når man kjenner ordningen kar det være vanskelig å finne fram til riktig instans. Og selv innen instansen kan det være en utfordring å finne noen som kan skaffe fram selve skjemaet.

I punkt 5.1.2 slår vi et slag for regelveiledning på nett med tilhørende skjemalenker. Dessuten kan gode stikkord for situasjoner og hendelser på selve skjemasiden fanges opp av søkemotorene og dermed hjelpe folk som søker ut fra emneangivelser. Men det hjelper ingen til å finne ut av plikter de ikke kjenner. En arbeidsgiver som ikke vet at han må forsikre sine ansatte mot yrkesskade, vil aldri bruke «yrkesskadeforsikring» som oppslagsord på Internett.

6.1.3. Tilgjengelighet til nettskjemaet

Sikkerhetsproblemene på et åpent Internett er vel kjent. Bedriftene er tjent med at etatene knytter tilstrekkelige registrerings- og autentiseringsmekanismer til rapporteringsløsninger på Internett. Samtidig er dette helt klart en terskel for nye brukere og et (mindre) hverdagsproblem for den rutinerte.

I et system for innrapportering av ulike slags data må sikkerheten ta hensyn til den mest følsomme informasjonen. Likevel er det viktig at etaten tenker igjennom behovet og hele tiden, innenfor den tilstrekkelige beskyttelsen, søker de løsningene som begrenser bruksvanskene til et minimum.

Normalt vil bedriften møte sikkerhetstersklene i to trinn; først for å etablere en relasjon til systemet som sådan og få tildelt brukernavn og passord. Senere for å slippe inn igjen hver gang det er aktuelt. Etter førstegangs besøk, med søknad om passord, kan det være nødvendig å vente inntil en uke på saksbehandling og ordinær postgang før tjenesten faktisk kan tas i bruk.

I komplekse systemer vil mange bedrifter måtte registrere flere personer, både internt og hos regnskapsfører eller revisor, for tilgang til samme skjemarutine. I tillegg må kanskje fagsystem registreres for å sikre at data derfra (også sendt over Internett) faktisk stammer fra riktig kilde.

I en fersk brosjyre for passordbeskyttet lagring av en nettbrukers samling av passord (!) hevder en internasjonal IT-leverandør, riktignok uten kildehenvisning, at «*hele 40 prosent av alle helpdesk forespørsler gjelder passord*» og at «*de fleste av oss har mellom 5 og 40 passord å huske på*».

Uansett dokumentert omfang er det rimelig å anta at registrerings- og passordbehov kompliserer bruken av elektroniske skjemaer. Det er viktig at staten kommer fram til omforente løsninger som reduserer behovet for ulike metoder og gjentatte registreringsprosesser mot ulike system. Det er også viktig at etatenes veiledningsberedskap i forbindelse med skjemautfylling suppleres med IT-teknisk brukerstøtte for registreringsprosedyrer, påloggings-/passordproblemer og bruk av ulike nettlesere mot den enkelte elektroniske skjemarutinen.

Tilgjengeligheten er også avhengig av bedriftenes tilgang til Internett. At bedriftenes internettabonnementer i hovedsak er knyttet til oppringte samband med lav hastighet, som påpekt i punkt 2.3.1, tilsier at skjemasidene må være så lette som mulig for at det store flertallet skal ha reell nytte av nettbaserte skjemaer.

Når dette er sagt, må det føyes til at moderne småbedrifter i en rekke bransjer, for eksempel i transportsektoren og i byggebransjen har «kontoret med seg» på en bærbar PC. For disse vil det, uansett sikkerhetsterskler, være lett å se nytten av å hente opp statlige skjemaer der de til enhver tid befinner seg, når de har tid.

6.1.4. Administrering av skjemaer og frister

Nettbaserte skjemaer kan lett distribueres rundt i en organisasjon til den eller de som skal ha saksbehandleransvar for det enkelte skjemaet. I bedrifter der alle relevante ansatte har tilgang til PC er dette selvsagt en stor fordel, særlig hvis aktuelle ansatte sitter lokalt atskilt.

Bedriftenes organisering av eget skjemaarbeid er gjerne vilkårlig og ulystbetont. Og det gjelder ikke bare de små. Om de kanskje ikke er så opptatt av det selv, vil det likevel være nyttig for disse om elektroniske skjemaløsninger knyttes til en fristkalender med rutine for varsling (om-

trent som oppgaveoversikten i Microsoft Outlook og liknende produkter) og gir en best mulig oversikt over bedriftens samlede rapporteringsplikter gjennom året.

Vi ser ingen mulige ulemper med dette fra bedriftens synsvinkel, kanskje bortsett fra at en frist-oversikt kan gi mindre oppmerksomhet overfor hendelsesskjemaer, som jo ikke kan forutses og forhåndsvarsles på denne måten.

6.1.5. Oppsummering

I grove trekk kan drøftingen foran oppsummeres slik:

Aspekt	**Uheldig løsning**	**Heldig løsning**	**Utfordringer**
Mottak av distribuerte skjemaer	Oppgitt referanse til «samle-adresse» eller inngangsside for portal.	Tilgang direkte til skjema (gjennom entydig adresse eller godt søkesystem).	Samordning av identifiseringsrutiner for ulike nettsteder. Adresser. Ulike skjemavarianter.
Rekvirering av skjemaer	Tigjengelig fra etatsvise nettsteder med ulike menystrukturer og begreper.	Likeartede menyer. Gode søkesystemer og stikkord. Lenker fra regelportaler. Ev. felles portal.	Samordning av menybetegnelser. Videreutvikling av veiledninger på Internett.
Tilgjengelighet til nettskjemaet	Komplisert registrering som bruker, og lang ventetid før tilgang. Krevende prosedyrer for administrering av utfyllere. Komplisert pålogging. Ulike rutiner og passord for ulike rapporteringer. «Tunge» sider.	Enkle, likeartede registrerings- og påloggingsrutiner med felles passord. IT-støtte nært knyttet til tjeneste for utfyllingsveiledning. Adgang til skjema *før* registrering/pålogging. Ev. felles portal. «Lette» sider.	Sikkerhetshensyn krever komplekse løsninger. Fortsatt liten netterfaring og treg nettforbindelse hos mange bedrifter.
Administrering av skjemaer og frister		E-postpåminnelser for distribuert skjema. En portal kan inneholde fristkalender og forvarsel i portal.	Utviklingskostnader i forhold til opplevd nytte
Viktigste fordel for utfyller:	**Skjemaer tilgjengelig der du er, når du trenger det («mobilt kontor»). Forenklet tilgang til hendelses- og søknadsskjemaer.**		

6.2. Framhenting av data

Det finnes ikke gode tall for det, men gjennom flere bedriftsintervjuer har vi en klar oppfatning av at framhenting av nødvendige opplysninger krever betydelig mer tid og hodebry enn selve utfyllingen for en stor del av de offentlige skjemaene. Derfor er Oppgaveregisterets metadatabase som skal sikre likeartede datadefinisjoner, og dermed fremme automatisert samspill mellom bedriftenes fagsystemer, skjemaene og etatenes fagsystemer, et uhyre viktig verktøy for skjemaforenkling. Samtidig som det er nøkkelen til rasjonell, automatisert datafangst for forvaltningen selv.

Utfyllerens tilgang til elektroniske bakgrunnsdata kan være mer eller mindre automatisert. I det ene ytterpunktet må hun lete opp data i egne systemer og legge dem på plass i skjemaet selv. I det andre ytterpunktet rekvirerer hun en dataoverføring direkte fra fagsystemet til etaten, helt uten egen inngripen. Og mellom disse ytterpunktene kan skjema være mer eller mindre utfylt

med data enten staten eller bedriftens fagsystemer kjenner til, for kontroll og supplering før elektronisk signering/innsending.

6.2.1. Tilgang til egne elektroniske data

Skjema tilgjengelig på skjerm bør bety tilgjengelig på *samme* skjerm som bedriftens øvrige data, til stor nytte når det må hentes fram bakgrunnsinformasjon til besvarelsen. Kontaktbedriftene i ELMER-prosjektet ble bedt om å kommentere hvorvidt relevante data allerede fantes elektronisk i bedriftens systemer for alle skjemaer de behandlet i kartleggingsåret [8]. Bedriftene mente at «stort sett alle data» fantes elektronisk til 46 av totalt 85 skjemautfyllinger, mens «en god del data» fantes til 11 av dem. For rapportering av slike data, som ELMER-prosjektet kom til at i hovedsak handlet om skatt, lønn eller ansettelser, bør automatisk overføring fra fagsystemene være den foretrukne løsningen. For skjemaer der bare et mindretall av opplysningene er lagret elektronisk, eller data må hentes fra flere systemer, fungerer «klipp og lim» greitt nok.

6.2.2. Preutfylling fra staten

Bedriftene liker godt å få tidligere inngitte opplysninger opp i skjemaet. Det kan dreie seg om sist endrede opplysninger til et register, forrige års data til selvangivelsen eller hva bedriften svarte til denne statistikken forrige gang. Dette kan være viktig støtte i elektroniske skjemaer.

Det vil lette utfyllingen at skjemaet gjengir det etaten *vet* og ber respondenten kontrollere og rette opp, heller enn å stille spørsmålet på nytt. Det er lettere å rette et postnummer enn å skrive inn navn, adresse og andre identifiserende data fullt ut. For mange øker det også motivasjonen å se at myndighetene lærer og husker.

Det kan bli fristende å ta med flere opplysninger enn nødvendig for å få rettet opp «alt» når man først er i gang. Å *kontrollere* opplysninger er også et lite stykke arbeid, som konkurrerer om utfyllerens tid.

I mange tilfeller er grunndata i sentrale offentlige registre, som Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Folkeregisteret, styrende for hvilken skjemavariant bedriften skal fylle ut og for hvilke spørsmål som skal hoppes over i et elektronisk skjema. Sentralt her står næringskoden i Enhetsregisteret. Også Enhetsregisterets data om antall ansatte kan brukes til å spare de minste bedriftene fra de mest komplekse spørsmålene, for eksempel til statistikk.

I sikkerhetsløsninger for Internettskjemaer kan Enhetsregisterets og Foretaksregisterets oversikt over rollehavere bli lagt til grunn ved førstegangs tildeling av utfyllingsrettigheter til skjemaet. Det vil for eksempel dreie seg om hvem som er bedriftens kontaktperson eller styreleder (fødselsnummer) men også om den regnskapsføreren eller revisoren (organisasjonsnummer) som er meldt til disse registrene.

Det er viktig at bedriften selv får *se* de registrerte data som ligger til grunn for automatiske valg i skjema eller sikkerhetsløsning. Samtidig kan det virke forvirrende hvis utfylleren ikke samtidig får adgang til å *endre* de feilene hun blir klar over gjennom dette. For det vil utvilsomt være en del feil. Bedriften selv har en meldeplikt ved endring i både roller og næringskode, men det er ingen grunn til å tro at underrapportering er et mindre problem for disse opplysningene enn ved annen hendelsesutløst rapporteringsplikt. Mange kjenner ikke til meldeplikten og vil bare irritere seg over at staten «ikke følger bedre med».

Samtidig kan slik bruk av data fra de sentrale registrene øke oppmerksomheten i forhold til nettopp disse rapporteringspliktene. Bedret registerkvalitet er en fordel både for forvaltningen og

næringslivet, så sant man finner løsninger som gjør det mulig å melde registerendringer i tilknytning til skjemautfyllingen. Her er det en utfordring at den etaten og den innkrevingshjemmelen som står bak skjemaet ikke nødvendigvis har adgang til å håndtere meldingsgang til det relevante registeret.

For bedriftene, som ser staten under ett, vil det virke unødig komplisert om de oppfordres til å oppsøke en annen skjemarutine i en annen, eller i verste fall i samme, etat for å rette feil som kommer opp i et statlig skjema. Men får de *ikke* en slik oppfordring, samtidig som registrerte data kommer opp i skjemaet uten endringsmulighet (eller styrer spørsmålene uten å vises fram for utfylleren) vil nok dette virke atskillig mer meningsløst.

6.2.3. Preutfylling fra fagsystem

Automatisk utfylling av skjema, helt eller delvis, direkte fra et fagsystem, eller automatisk innsending fra fagsystemet uten å gå veien om skjema (neste punkt), vil antakelig være den største lettelsen for bedriftene ved elektroniske rapporteringsløsninger der det lar seg gjennomføre.

Vi har vært inne på komplikasjonen med at også fagsystemet kan bli en «bruker» som må registreres og godkjennes i skjemarutinen, men dette er tross alt et engangsproblem og vil ikke være avgjørende for utfyllere som mestrer å bruke et elektronisk fagsystem i samspill med skjemaløsningen.

Det vil være et praktisk valg hvorvidt delvis eller helt utfylt skjema med signerings- og innsendingsfunksjonalitet skal genereres direkte i fagsystemet eller om data faktisk skal overføres til en dedikert skjemaløsning. I det siste tilfellet er det viktig at fagsystemets «svarforslag», kanskje en sum av mange enkeltposteringer, kan overstyres av utfylleren i selve skjemaet. Det virker ikke fornuftig om man må tilbake å endre et ukjent antall oppføringer i et fagsystem som ikke angår staten, bare for å kunne oppfylle en oppgaveplikt på et statlig skjema.

Det er lite trolig at programvareleverandørene vil finne det regningssvarende å utvikle systemene sine for automatisk utfylling av skjemaer som angår *få utfyllere innen målgruppen* for fagsystemet (for eksempel utvalgsundersøkelser eller bransjeløsninger hvor andelen relevante avgivere er liten). Det er heller ikke veldig aktuelt der bare et *fåtall av spørsmålene* i skjemaet kan «besvares» av det enkelte fagsystemet eller for spørsmål med *kortvarig interesse* (for eksempel for én eller noen få gjennomføringer av en statistisk undersøkelse). I slike tilfeller må eventuell integrasjon mot fagsystemer trolig bekostes av skjemaetaten selv, hvis det skal bli aktuelt.

6.2.4. Automatisk innsending fra fagsystem

Der samme respondent periodisk, og hyppig, skal levere en mengde likeartede data, for eksempel månedlige salgstall for en mengde butikkfilialer, er det besparende for både bedrift og etat om fagsystemet genererer en rapport som gir data for hver enkelt butikk. Det blir tross alt en ubetydelig besparelse å få et nettbasert skjema, om det blir aldri så pedagogisk og brukertilpasset, hvis en administrasjonsavdeling må fylle det ut for hundre filialer hver måned.

Blant annet i slike tilfeller er det mest rasjonelt for bedriften om fagsystemet kan brukes til periodisk, automatisert filoverføring med data fra alle relevante enheter, mest mulig uten inngripen fra avgiveren selv. Av hensyn til begge parter er det naturligvis viktig at selve metoden for datauttrekk og kvaliteten på den fila som genereres kontrolleres grundig, men det skulle ikke være nødvendig med manuelt innsyn i hver forsendelse.

Automatisk innsending fra fagsystem er også mulig for hendelsesskjemaer, slik enkelte lønns- og personaldatasystemer genererer filer til arbeidstakerregisteret ved tilsettinger og opphør av arbeidsforhold. Vi advarer imidlertid mot helautomatiske løsninger hvor den ansvarlige avgiveren aldri får noen data opp på skjerm for godkjenning.

Mengden kontrollinformasjon, til skjerm eller utlistet, må avpasses etter forholdene. Men et helt «innsynsfritt» distribusjonssystem vil på sikt svekke bedriftens kjennskap til egne interne forhold og til en rapportkvalitet den har et faktisk ansvar for.

6.2.5. Oppsummering

I grove trekk kan drøftingen foran oppsummeres slik:

Aspekt	**Uheldig løsning**	**Heldig løsning**	**Utfordringer**
Tilgang til egne elektroniske data	Proprietære systemkrav for skjemaløsningen	Enkel overgang mellom applikasjoner i egen bedrift	Samsvar mellom skjema-spørsmål og egne data
Preutfylling fra staten	Etaten «sjekker alt staten vet fra før»	Bare opplysninger som *må* verifiseres av utfyller eller som forklarer styrt valg av skjema-/spørsmålsvariant.	Meldingsrutine for data som styrer skjemavalg (for eksempel bransje, daglig leder) utenfor skjemaeiers område
Preutfylling fra fagsystem	Kompliserte rutiner for samspill mellom fagsystem og web-skjemaløsning.	Enkel overføring av data fra fagsystem til riktige felt i skjemaet.	Utviklingskostnader for skjemaer med liten utbredelse.
Automatisk innsending fra fagsystem	For lite eller for mye av dataene innom utfyller for godkjenning.	Enkel, relevant opplisting av data fram på skjerm før innsending.	Avpasse enkelhet mot oversikt over rapportert informasjon.
Viktigste fordel for utfyller:	**Forenkler utfylling og kontroll.** **Kan i beste fall eliminere hele skjemaet.**		

6.3. Utfylling på skjerm

6.3.1. Utforming generelt

I punkt 5.2.1 behandler vi ulike utviklingstrinn for nettversjoner av skjemaer som også finnes i papirform, med kopi av papirskjemaet, med eller uten utfyllingsmulighet og maskinelle kontroller (trinn 1 – 3), som de minst avanserte.

Dessverre blir elektroniske skjemaer med et brukergrensesnitt for en helt annen teknologi ofte både styggere og mindre oversiktlig enn papirversjonen. Et skjema i stående format vil for det første passe dårlig inn på en «liggende» skjerm. For å fylle ut kolonnene lengst nede på «arket», må vi ofte rulle bildet nedover så viktig informasjon forsvinner. Dessuten er sjelden papirskjemaets skriftsnitt og -størrelse et heldig valg for å gi lesbare skjermbilder. Bokstavene kan bli så små at teksten blir nærmest uleselig. Kyndige PC-brukere kan forstørre bildet, men da passer det enda dårligere inn i ruta.

Bedriftsintervjuer, blant annet i ELMER-prosjektet, tyder på at mange vil sende skjemaer opptil trinn 3 til printeren sin før de i det hele tatt prøver å lese igjennom dem. Enten de kunne blitt

sendt elektronisk eller ikke. Da brukes Internett som et enkelt telefakssystem for nedlasting av statiske skjemaoppsett. Det har stor verdi for bedrifter som raskt trenger tilgang til et hendelses-skjema, og det gir merkbar innsparing på tryknings- og distribusjonsbudsjett for etatene. Der-imot gir det ingen fordel for respondenten framfor den trykte utgaven, når den først er tilgjengelig, og ingen effekt på offentlige registreringsårsverk.

Fordelen med skjemaer som likner papirversjonen er at de bedriftene som husker eller har kopier av tidligere papirrapportering for samme oppgave, får noe kjent å forholde seg til. Ulempen er altså at de ikke drar fordel av nettskjemaets mulighet for interaktivitet. Riktig brukt kan fleksibi-liteten i et spesialutviklet nettskjema øke forståelsen av spørsmålene og redusere *«den subjektive erfaringen med å ha lite kontroll»* som var vårt tema i punkt 2.2.3.

Det er likevel en utfordring at grensesnitt og skjermbilder på Internett er lite standardisert og ofte lite intuitive. Det hevdes (uten at vi sitter på noen pålitelig dokumentasjon) at bare 50 – 60 prosent av nettbrukerne mestrer å gjennomføre en netthandel, som jo ofte er basert på en eller annen form for skjematisk utfylling av data. Blant annet dette er bakgrunnen for utforming av ELMER-prinsippene, med likeartet funksjonalitet, begrepsbruk og symbolbruk, som på sikt kan gi økt gjenkjennelighet i nettskjemaer.

Opplevelsen av at «staten lytter og reagerer på det jeg svarer» og av at bedriften selv kan velge retning og rekkefølge, kan gi en dramatisk bedre brukeropplevelse ifølge tilbakemeldinger fra ELMER-bedriftene. Vi kan ikke se noen umiddelbare ulemper for bedriftene med dette, hvis man ikke overdriver (Det kan bli for mye selv av hyggelig tilbakemelding og synlig respons.)

6.3.2. Prosesstyring

Småbedriftsledere blir alltid avbrutt av en mengde gjøremål, og må ha lett adgang til å legge fra seg og finne igjen skjemaet sitt. Flere har uttrykt engstelse for at elektroniske skjemaer skal presse fram en mer intensiv utfyllingsprosess. Et godt internettskjema vil ha innebygd lagrings-mulighet. Sannsynligvis bør lagringen skje hos etaten av sikkerhetsgrunner. Det betyr at påog-ging må gi adgang både til å starte utfylling av et nytt skjema og til å hente fram et lagret mellomresultat.

På andre områder kan økt styring faktisk *lette* forståelsen og dermed forenkle arbeidet for bedrif-ten. Det er ofte vanskelig å forstå hvorvidt man kan velge flere svaralternativer for et lukket spørsmål. På Internett er det lett å bruke radioknapper (hvor en valgt knapp «spretter ut igjen» ved nytt valg) eller rullegardinsliste der man vil ha *ett* svar og avkrysningsbokser (hvor det kommer opp et kryss i hver av rutene brukeren klikker på) der man har adgang til å velge *flere*.

Noen kan mene at det er nødvendig å gi flere svar på et spørsmål, selv når etaten ber om ett. Men det får de altså ikke gjort i et elektronisk skjema med konsekvent bruk av internettkonven-sjoner, på godt og vondt. Noen bruker også margen og andre hvite flater på papirskjemaet til ekstra opplysninger de mener hører med. Nettskjemaer har ingen skrivbar marg og ingen muligh-het for å føye til ekstra ruter. Et blankt kommentarfelt i nettversjonen, uavhengig av om det fin-nes i det tilsvarende papirskjemaet, kan bedre kommunikasjonen med dem som bokstavelig talt har meninger «utenom skjema».

Muligheten for å hoppe fra side til side uten bekymring for skjemakonstruktørens oppsatte rek-kefølge er en viktig del av friheten på papir, og ELMER-bedriftene mener den bør beholdes i det elektroniske skjemaet. Likevel kommer vi ikke utenom at en del spørsmål må besvares i rekke-

følge, for eksempel der svaret skal styre hvilke spørsmål det blir mulig å hoppe over eller hvilke spor som skal følges for den videre prosessen.

Vi kommer tilbake til hjelpetekster nedenfor men vil allerede i denne sammenhengen nevne betydningen av at brukerne selv kan bestemme hvor mye fordypningsinformasjon de ønsker eller trenger å sette seg inn i. Dette synspunktet strider muligens mot e-skjemagruppens konklusjoner som vi nevner i punkt 5.2.4. Etter vår mening er uansett ikke sterkere styring, ved at alle er prisgitt en elektronisk intervjuer, noen fordel sett fra bedriftenes ståsted. Og mange vil mene at «påtvungne» hjelpetekster i et nettskjema blir mindre lest enn de som gjemmer seg bak et klikkbart infosymbol.

6.3.3. Spørsmålene

Hvis etaten kan ta i mot data elektronisk, med et minimum av intern behandling, forsvinner en viktig barriere mot innsamling av informasjon som ikke er strengt tatt nødvendig. Med dette forbeholdet er vi ikke i tvil om at elektroniske skjemaer forenkler besvarelsen av det enkelte spørsmålet.

ELMER-prosjektet viser ulike metoder for å tilpasse skjemaet til brukersituasjonen, blant annet svaravhengige funksjoner (dvs. at svar på foregående spørsmål avgjør hva som skal skje videre, for eksempel hvorvidt enkelte spørsmålssekvenser inkluderes eller undertrykkes). Dette forutsetter en inngående gjennomgang av det enkelte skjemaet fra skjemaeiers side, for å spesifisere ulike «spor», definere hvilke svar som skal «gråes ut» under hvilke forutsetninger, kanskje også angi særskilte (nye) silingsspørsmål som må besvares for å bestemme valg av «spor».

Full utnytting av svaravhengige funksjoner får vi først hvis skjemaeier også omredigerer selve rekkefølgen i skjemaet, for å starte med spørsmål som skiller mellom kategoriene, slik ELMER anbefaler. Det krever i så fall forholdsvis mye ressurser og forutsetter nytenkning på skjemaområdet i ganske mange etater.

ELMER advarer mot at elektronisk behandling i etatene kan øke kravene om ferdig koding av svarene, for å unngå manuell behandling av mottatte data [7]:

> *« En bedrift framhever kodingen av ytelser i de ansattes lønns- og trekkoppgaver. Dette er et eksempel på rapportering som i sin tid ble forenklet for myndighetene ved at jobben med å kode kvalitativ informasjon er overlatt til bedriften. Før i tiden beskrev bedriftene mange flere av de skattepliktige ytelsene i fritekst (frynsegoder osv.), nå må de lete i en mye kritisert kodeoversikt.*
>
> *For et par år siden ble tallet på koder redusert en del. Det interessante er at vår kontakt mener besparelsen er minimal siden man fortsatt må lete blant like mange stikkord for å finne fram til et mindre antall koder.*
>
> *Dette er et godt eksempel på hvordan forenkling for etaten kan komplisere bedriftens skjemaarbeid. Kodearbeidet er gjerne den mest tidkrevende behandlingen av mottatte skjema i etatene. Dessuten er strengt definerte, kodede felt lettere å hanskes med i rutiner for elektronisk distribusjon (særlig for kontroll av overførte data). Dermed er det god grunn til å frykte at en verden med elektronisk rapportering vil flytte mer av tidsbruken til informasjonskoding over på bedriftene. »*

Koding vil her si å innplassere under definerte kategorier (vanligvis uttrykt ved tall, ofte i et hierarkisk system) den informasjonen som beskriver *kvaliteter* og dermed ikke automatisk har en selvforklarende tallmessig utforming. Et velkjent eksempel i tillegg til det siterte er Melding til

arbeidstakerregisteret som heller vil ha oppgitt yrkeskode etter en omfattende statistisk yrkesstandard enn beskrivelser i klartekst.

Rasjonelle datafangstrutiner for etatene er også et gode for samfunnet totalt, og man kan ikke i forenklingens navn avstå fra å spørre på den måten som gir best samlet uttelling. Men i et elektronisk skjema kan spørsmål som krever kodet svar, ha med lenke til kodeliste med søkemuligheter og dermed minske dette problemet for utfylleren.

6.3.4. Informasjon og veiledning

Bedriftsintervjuene i ELMER-prosjektet gav mange eksempler på det velkjente informasjonsfaglige dilemmaet at folk føler seg for lite informert men får for mange ord. Hovedtanken bak *selvvalgte hjelpetekster* er at skjemaeier kan informere atskillig grundigere og mer pedagogisk enn i en generell veiledning, fordi man til enhver tid bare får den i tale som faktisk er interessert eller ser et behov. (Brukeren har altså selv valgt å klikke på et symbol for mer informasjon.) Blant annet er det en ekstra verdi at man kan koste på seg plass til å forklare spørsmålets formål og nytte. Det er selvsagt også et mål i seg selv at informasjonen er tilgjengelig akkurat når du befinner deg i det feltet du trenger hjelp til.

ELMER snakker også om *framskutt hjelpetekst*. Dette er spørsmålenes ledetekster, som ifølge ELMER-prinsippene skal være mest mulig identisk med papirskjemaet, også i en elektronisk versjon, siden de ofte inneholder viktige definisjoner og andre beskrivelser som er grunnlag for mest mulig likeartet tolkning av spørsmålet på papir og nett. Det er ikke meningen å overlate til brukerens eget valg å bli kjent med den informasjonen som skjemaeier har ansett som så viktig for utfyllingen at den gjengis i direkte tilknytning til spørsmålet i papirversjonen.

Det er vel alminnelig akseptert at det må stilles helt andre krav til tekst for dataskjerm enn for lesing på papir. Blant annet med bakgrunn i data fra Jacob Nielsen og Stanford Poynter Project har Statskonsult formulert det slik [28]:

> *« Undersøkelser viser at vi leser 25% saktere på skjerm enn på papir. Å lese lange tekststykker på skjerm er slitsomt for øynene og det er lett å miste oversikten.*
>
> *[...] Når du skriver for nettet er det derfor viktig at du tar hensyn til brukernes adferd når de søker etter informasjon på nettet.*
>
> *Undersøkelser viser at ca. 80% av brukerne skumleser sidene, dvs. de leser overskrifter samt plukker ut enkelte ord og setninger. »*

Likevel er selvsagt den enkleste løsningen for etaten å kopiere inn i hjelpetekstfeltene mer eller mindre passende bruddstykker av den veiledningen som allerede finnes på papir. Vi tror det bør legges betydelig arbeid i spesialproduserte hjelpetekster for elektroniske skjemaer. Som for omredigering av spørsmålsrekkefølgen, krever også dette nytenkning i ganske mange etater.

En annen viktig side ved elektronisk veiledning og informasjon er at selvvalgt hjelpetekst av høy pedagogisk kvalitet kan bedre kvaliteten av innsendte data. Det skyldes både at klikkbare infoknapper på riktig sted gjør informasjonen lettere tilgjengelig for brukeren enn når den framstår i særskilt dokument, og at det kan informeres betydelig grundigere på skjermen. Kvaliteten betyr selvsagt mye for *etaten*, men også for avgiverne, som nok vil ha betydelig mindre toleranse for tilleggsspørsmål og påpekning av feil under den manuelle saksbehandlingen etter innsending, altså lenge etter at skjemaet er sendt inn i en rask, elektronisk prosess.

Vi ser tendenser til at etatene fristes til å legge for mange lenker inn i hjelpeteksten når de først står overfor alle Internetts muligheter. Dette fenomenet behandles ikke av ELMERs brukergrensesnittrapport.

Vi mener følgende retningslinjer vil være til hjelp:

- Ta direkte inn i hjelpeteksten informasjon som *flertallet* vil ha behov for
- Lag lenke til informasjon *spesielle grupper* vil ha behov for, men la det framgå av teksten HVEM lenken gjelder; For eksempel «Det gjelder egne regler for bedrifter med mer enn 30 ansatte» (lenke til fordypningstekst).
- Lag lenke til informasjon *spesielt interesserte* kan tenkes å ville lese, men la det framgå av teksten HVA lenken fører til; for eksempel «… med hjemmel i xxxloven § 12 — 3 » (lenke til Lovdata).
- Unngå lenker som *ikke angår noen* i den relevante situasjonen. (For eksempel ikke lag lenke til en etats nettsted bare fordi etaten er omtalt.)

Lenke til e-postadresse for teknisk brukerstøtte og utfyllingshjelp er et verdifullt supplement til telefontjeneste og nettbasert informasjon.

6.3.5. Kontroll av utfylte data

Feil i skjemabesvarelsen kan i verst fall gi et feilaktig grunnlag for saksbehandling av stor betydning for bedriften selv. For noen skjemaer må formelle feil føre til at skjemaet returneres, for eksempel ved innrapportering av ulovlige styresammensetninger til Foretaksregisteret. Også en del statistikkskjemaer returneres ved store mangler. Det er ingen tvil om at maskinell kontroll av utfylte data før innsending, og fremfor alt mens utfylleren fortsatt sitter med bakgrunnsmaterialet foran seg, kan være til betydelig lettelse.

Fallgruvene her er at kontrollsettet ikke må bli for overveldende. Dessuten må brukeren sikres hjelp til å komme ut av feilsituasjonen. For etaten er det fristende å «kvitte seg med» mest mulig av vanlige og uvanlige feilrapporteringer, men det kan i verste fall gi tung trafikk mot etatens server eller nedlasting av tunge sider med sjekklister og kataloger over gyldige valg. Det kan også bli et problem hvis automatikken avkrever korrekte svar i én bestemt rekkefølge, altså hvis man ikke kommer videre uten å ha besvart forutgående spørsmål korrekt.

At skjemaet gir feilmeldinger, kan også gi overdrevne forventninger til at feil blir avslørt og dermed i verste fall skape merarbeid for begge parter i neste omgang.

ELMER-grensesnittet anbefaler validering til slutt, etter kommentarer fra testbedriftene. Feilmeldinger kommer opp på en egen sammendragsside. Klikk på den enkelte feilmeldingen leder tilbake dit feilen er begått, med utfyllende beskrivelse av hva feilen består i.

Uten at det er behandlet i detalj i ELMER-rapporten, må man forutsette en del unntak fra prinsippet om validering til slutt: Vi har nevnt behovet for svar på spørsmål som avgjør valg av spor eller enkeltspørsmål senere i skjemaet. Dessuten er det nok en fordel om man får feilmelding så raskt som mulig hvis man først *fyller ut* et ugyldig svar. Det ELMER har vært opptatt av, er retten til å la et spørsmål stå *ubesvart* til siste slutt.

Det er en fordel med et klart skille mellom varsler (ved store avvik fra et gjennomsnitt eller ved uvanlige kombinasjoner) og absolutte feil som ikke kan aksepteres.

6.3.6. Oppsummering

I grove trekk kan drøftingen foran oppsummeres slik:

Aspekt	Uheldig løsning	Heldig løsning	Utfordringer
Utforming generelt	Kopi av papirskjema dårlig tilpasset dataskjerm. Lite standardiserte grensesnitt og symbolbruk	Elektroniske dialoger på mediets premisser. Likeartet funksjonalitet, begrepsbruk og symbolbruk	Utviklingskostnader. Kompetanse og tradisjon i etaten. Uvant for ganske mange brukere.
Prosesstyring	Fast utfyllingsrekkefølge. Ingen lagringsmulighet for halvferdig jobb. Fastlåste felter og svaralternativer	Frihet til å velge rekkefølge og betryggende lagring av halvferdig jobb. Åpne felt for selvvalgt tilleggssvar.	Sikkerhetsløsning for mellomlagring. Spørsmål som må besvares før valg av «spor».
Spørsmålene	Flere «kjekt å ha»-spørsmål og økte krav til koding	Undertrykking av uaktuelle spørsmål ut fra kjent info eller tidligere svar i skjemaet. Lett tilgang til kodelister når koding er nødvendig.	Utviklingskostnader. Kompetanse og tradisjon i etaten.
Informasjon og veiledning	Kopi av skriftlig veiledningstekst uten vurdering av lesevennlighet for skjerm Ukritisk bruk av lenker til annet materiale	Selvvalgt (klikkbar), tilpasset informasjon med fordypning for den som ber om det.	Ulik forklaring til web- og papirversjon. Utviklingskostnader. Kompetanse og tradisjon i etaten.
Kontroll av utfylte data	Mest mulig av etatens kontroll flyttes ut til brukeren.	Rimelig mengde kontroller. Gode feilmeldinger og hjelp til å komme videre.	Utfylleren kan stole for mye på maskinelle kontroller.
Viktigste fordel for utfyller:	**Store forenklinger ved god informasjonsfaglig investering og nytenkning, særlig etter en tilvenningsperiode. Kan også hindre retur av skjema, merarbeid og feil behandling av egen sak.**		

6.4. Sluttaktiviteter

6.4.1. Underskrift(er)

Det ligger ingen forenkling for den enkelte underskriver i de nødvendige signeringsprosedyrene i en elektronisk løsning. Ulike løsninger med ulike signatur-/sertifikatsystemer vil derimot komplisere hverdagen for bedrifter som må forholde seg til mange etater og skjemaer.

I den grad bedrifter flest bekymrer seg for sikkerhet ved innsending av skjemadata, handler det trolig mer om hvorvidt man kan være sikker på at meldingen kommer fram enn om faren for at den skal kunne leses av andre eller være fylt ut og sendt av andre i bedriftens navn. Noen vil være opptatt av at detaljerte økonomiske data ikke skal komme i konkurrentenes hender, og så finnes det selvsagt følsom informasjon man nødig vil ha spredt. Men det er ikke gitt at disse vil føle seg mer trygge med elektronisk innsending enn ved ordinær postgang.

Vi har en viss erfaring for at revisor vil være mer opptatt av signering enn bedriften selv, men i hovedsak er signaturer myndighetenes behov, for å oppfylle krav etter lov og forskrift.

6.4.2. Distribusjon til underskrivere

Der det virkelig er nødvendig med signering, og det kreves signatur fra flere personer som befinner seg på ulike steder, vil det være en stor lettelse å kunne signere i en elektronisk løsning. Det kan for eksempel dreie seg om meldinger til Foretaksregisteret som skal underskrives av samtlige styremedlemmer. Også når utfyller er en annen enn den som skal signere, for eksempel når regnskapsfører fyller ut skjemaet, er elektronisk distribusjon en lettelse.

Så vidt vi vet er det ikke kartlagt hvor utbredt krav om flere signaturer på samme dokument er i lovverket, og noen faller nok bort i forenklingens navn, slik kravet om bekreftelse fra to personer eller advokat på underskrifter til Foretaksregisteret ble fjernet i år. Krav om flere signaturer er uansett kompliserende for elektroniske rapporteringsrutiner, både for avgiver og mottaker.

6.4.3. Elektronisk innsending

Det er lettere å trykke på «Send»-knappen enn å sende et skjema i posten. Men det er ikke denne fordelen som vil få bedriftene til gå over til den elektroniske skjemaversjonen. Alle har en etablert rutine for å sende fra seg brevpost.

For bedriften kan så godt som alle fordeler ved elektroniske skjemaer oppnås uten elektronisk innsending. Hvis elektroniske sluttaktiviteter blir særlig krevende i forhold til å skrive ut utfylt skjema, signere med penn og putte skjemaet i en konvolutt, risikerer vi at en del foretrekker den manuelle avslutningen på prosessen.

Slike krevende prosedyrer kan for eksempel være ulike kompliserte signeringsløsninger for ulike skjemaer, og komplisert håndtering av mange elektroniske vedlegg. Med dagens «mellomløsninger» hvor vedlegg og signert liste over rapporterte data uansett må ettersendes på papir, er faren for utelukkende manuell innsending enda større. I så fall forsvinner mye av nytten for etatene, som fortsatt må taste svarene inn på nytt, selv om også systemer som ender i en papirutskrift kan bedre forholdet til oppgavegiverne og sikre en høyere datakvalitet.

I papirverdenen kan man aldri være sikker på om en sending virkelig er nådd fram til rette vedkommende. Fordelen med elektronisk innsending kommer tydeligst til syne hvis rutinen gir rask og tydelig kvittering på at sendingen er mottatt, helst med et saksnummer/referansenummer for videre kommunikasjon.

Gjelder det søknader, er det selvsagt et stort pluss om bedriften kan følge behandlingsprosessen via Internett med bakgrunn i saksnummeret. Det har vært mye snakk om integrasjon med etatenes fagsystemer for behandling av mottatte *data*. Nytten for begge parter av god kobling mot journal- og arkivsystem for registrering og oppfølging av selve *saken* bør heller ikke bli glemt.

Det er ikke alltid like lett for bedriften å se på hvilket trinn i prosessen meldingen faktisk sendes til etaten. Det finnes mange eksempler, både i testmiljøer og i den virkelige verden, på at folk logger seg av når skjemaet er ferdig utfylt lokalt, uten å gjennomføre selve sendingen av data. Den som ikke vet at han skulle fått bekreftelse på mottatt rapport, vil heller ikke savne det.

ELMER anbefaler standardisert navngiving av innsendingsknappen («Send inn» i motsetning til «Sammendrag» som gir sluttvalidering og oversikt over utfylte data), og at denne knappen ikke skal dukke opp før alle kontroller er gjennomført uten absolutte feil.

6.4.4. Arkiv for innsendte skjema

Oppbevaring av innsendte skjemaer overlates i stor grad til mottakeretaten. Mange bedrifter kaster alt materiellet når skjemaet er sendt og har liten intern hukommelse om hva de har meldt, når vi ser bort fra regnskap og selvangivelsesskjemaer.

Et oversiktlig arkiv over tidligere innsendinger av samme rapport kan være til god hjelp ved neste korsvei, selv om bedrifter flest er lite opptatt av de skjemaene de har sendt fra seg. En god arkivløsning for innsendte skjemaer bør helst være en enkel og lett tilgjengelig tjeneste i tilknytning til rapporteringssystemet. Ellers er det ikke sikkert den blir brukt.

ELMER-rapporten etter ett års kartlegging viser ved eksempler at flere bedrifter kunne lette hverdagen for seg selv ved å holde bedre rede på hva de har meldt fra før [8]:

> *« En bedrift har nettopp hatt mange tidkrevende runder med en administrativ myndighet for å få godkjent en komplisert rapport av stor betydning for bedriften selv. Det er ingen tvil om at samme type rapport må leveres ganske ofte framover. Likevel er korrespondanse og sluttprodukt makulert, slik at bedriften ikke har noen ny lærdom å støtte seg til neste gang.»*

6.4.5. Oppsummering

I grove trekk kan drøftingen foran oppsummeres slik:

Aspekt	**Uheldig løsning**	**Heldig løsning**	**Utfordringer**
Underskrift(er)	Mange ulike systemer for underskrift (ettersendt signering, elektronisk signatur-/sertifikat).	Enkle, likeartede signeringsrutiner. Ev. felles portal med felles «siste trinn».	Sikkerhetsbehov som opptar bedriftene lite for de fleste rapporter.
Distribusjon til underskrivere	Krevende prosedyrer for administrering av underskrivere.	Enkle, likeartede prosedyrer for signering.	Sikkerhetsbehov som opptar bedriftene lite for de fleste rapporter.
Elektronisk innsending	Uklar overgang fra utfylling til innsending.	Tydelig forvarsel når avsluttet arbeid faktisk blir sendt. Bekreftelse på mottak.	Ikke uvanlig at urutinerte brukere tror de har sendt inn data før avsluttet prosess.
Arkiv for innsendte skjema	Etatsvis eller ingen arkivering knyttet til skjemaløsningen.	God struktur og oversikt tilgjengelig fra ett sted	Opptar mange bedrifter ganske lite, selv om det kan være til stor hjelp ved neste innsending av samme.
Viktigste fordel for utfyller:	**Enkel distribusjon for skjema med flere signaturer. Bekreftelse fra etaten på mottatte data.**		

6.5. Konklusjoner

1) Vår overordnede konklusjon er at det er mulig, men ikke på noen måte selvsagt, at elektroniske skjemaer vil lette arbeidet for bedriftene. Det kan tenkes opphopninger av uheldige løsninger som i sum faktisk forverrer situasjonen. Motsatt kan avanserte dialogbaserte skjemaer sammen med enkle, samordnede påloggings- og autentiseringssystemer uten tvil representere et merkbart framskritt i bedriftenes arbeid med offentlige skjemaer. Hvilke løsningsvalg som trekker i forenklende retning og hvilke som kan skape merarbeid og frustrasjon er behandlet foran i dette kapitlet.

2) Utfordringene er ikke i først og fremst teknologiske. At mange etater har liten innsikt i småbedriftenes verden og lite fokus på skjemaproblematikk hos toppledelsen, øker faren for at de uheldige løsningene, for eksempel med «billig» kopiering av skjemaets papirversjon og papirbaserte utfyllingsveiledning, får overtaket. Også tendensen til at skjemaproduksjon får et informasjonsteknologisk hovedfokus når rapportering skal skjer på elektronisk medium, trekker etter vår mening i samme retning.

3) Vi har ikke funnet trekk ved elektronisk rapportering som tyder på at det finnes skjemaer eller rutiner hvor en elektronisk variant kan sies å være uaktuelt eller en generell ulempe for bedriftene. Derimot kan noen bedrifter ha vaner og interne rutiner som forutsetter at utfyller skal ta enkelte skjemaer med seg gjennom bedriftslokalene for drøfting med flere. I en slik situasjon kan det nok være lettere å bære rundt på papirer enn å sikre at alle relevante medspillere har PC-tilgang og er registrert som brukere i et elektronisk system.

4) Får vi flere avanserte skjemaportaler, for eksempel en for personaldata (lønn/sykdom osv.) og en for økonomiske data i tillegg til etatsvise skjemasamlinger, blir passord, påloggingsrutiner generelt og systemkrav svært vanskelig å forholde seg til for bedrifter flest.

5) Mange av de mer slitsomme sidene ved elektronisk rapportering er knyttet til å ta det elektroniske skjemaet og rapporteringssystemet i bruk første gang. Dette er et overgangsproblem og bør ikke komplisere bruken av en elektronisk løsning på lengre sikt. Også tilvenningsprosessen er et forbigående problem, i hvert fall hvis bedriften kan og vil anvende systemet såpass ofte at det etter hvert «sitter i fingrene». Et komplisert system utelukkende for årlig rapportering vil trolig være like ukjent for brukeren hver eneste gang.

6) Det er verdt å merke seg at de fleste positive effekter ved elektronisk *utfylling* for bedriftene kan oppnås uten elektronisk *innsending*.

7. Anbefalinger

7.1. Etatsinterne prioriteringer

7.1.1. Ett av flere virkemidler

Å gjøre skjemaer tilgjengelig i elektronisk form handler om det *teknologiske* elementet i *tilrettelegginger*en av spørsmål forvaltningen mener den trenger svar på. Det vil si at vi bare angriper ett aspekt i én av de mange prosessene som fører fra de politiske intensjonene til bedriftenes opplevelse av skjemabelastning.

Enklere offentlig datafangst er og blir primært et spørsmål om enklere regelverk. Og innenfor eksisterende regler har trolig etatene mye ugjort når det gjelder å skrelle bort mindre viktige skjemaspørsmål.

Det gjenstår en god del arbeid for å sikre optimal gjenbruk av data. Det handler mye om etatenes tilpasning av *definisjoner* de selv har råderett over til data som allerede er tilgjengelig andre steder i staten. Men også om rutiner for å *finne* og *ta i bruk* erstatningsdata fra andre. Dette behandles nærmere i strategien for IKT i offentlig sektor [26].

Det er uhyre viktig å beholde engasjementet i forhold til de andre prosessene som påvirker belastningen for næringslivet ved offentlig rapportering i en tid med fokus på teknisk tilrettelegging. Ikke minst for å sikre at elektroniske løsninger skal bli tatt i bruk og gi den forventede effektivitetsgevinsten innenfor forvaltningen.

7.1.2. Tenk smått først

Så lenge vi prøver å analysere eller påvirke oppgaver, egenskaper og holdninger ved de rapporterende *enhetene* i næringslivet, kan vi stort sett glemme de som er store nok til å være utstyrt med interne administrative ressurser til å hanskes med skjemautfylling. (I problemstillinger som knytter seg til *antall* rapporteringer, skal vi imidlertid være klar over at størrelsen kan bety mye for visse typer skjemaer, men slett ikke for alle.)

Det er ganske urovekkende å samtidig måtte konstatere at myndighetene, nå som for 20 år siden, ofte konsentrerer oppmerksomheten om de få store bedriftene, selv i sammenhenger hvor størrelse og kompleksitet er uten betydning. Hvis forvaltningen også fokuserer mest på de få, store enhetene ved planlegging av elektroniske skjemaløsninger, vil den lett bygge på urealistiske forventninger til IT-relatert kompetanse, engasjement og kapasitet. I *tillegg* til den vanlige overvurderingen av juridisk og økonomisk ekspertise hos bedrifter flest.

Overskriften til dette punktet er for øvrig en oversettelse av parolen fra den britiske «Better Regulation Guide», utgitt av Cabinet Office, anbefalt «importert til Norge» av det norske Næringslovutvalget [23]. Handlingsplanen Et enklere Norge er også generelt opptatt av dette.

Bare ved å orientere seg mot en bruker uten spesialistkompetanse, uten et engasjert forhold til offentlige regler og uten avanserte systemer og rutiner for nettbasert kommunikasjon, kan etatene etablere elektroniske skjemaløsninger som tar rimelig hensyn til det store flertall av bedriftene.

7.1.3. Brukeropplevelsen i fokus

Framfor alt annet er det brukeropplevelsen i rapporteringssituasjonen som påvirker bedriftenes følelse av belastning ved offentlig rapportering. Det handler altså om å sørge for at arbeidet blir

tilrettelagt på en måte som sparer mest mulig tid og irritasjon for den enkelte utfylleren. Samtidig er det et mål å redusere følelsen av å ha liten egen innflytelse under rapporteringsarbeidet.

Generelt bør alle skjemaer med tilhørende veiledningsmateriell kvalitetssikres av personell med informasjonsfaglig bakgrunn og erfaring med brukergrensesnitt på web. Hvis virksomheten mangler kompetanse på layout og design på Internett, bør disse tjenestene settes bort.

Når rapportgrunnlaget skal over på elektronisk form, er det en reell fare for at omleggingsprosjektet vurderer bedriftenes data som en ren «IT-leveranse» oppstått i en teknisk prosess, mer enn som et resultat av en mental og intellektuell kommunikasjonsprosess mellom to parter. Det vil i så fall svekke den informasjonsfaglige og pedagogiske kvaliteten i offentlige skjemaer. Det handler noe om et tradisjonelt svakt eksternfokus i statlige, interne IT-miljøer men også om at fagavdelinger og informasjonsfolk i for liten grad *selv* tar initiativ til eller har mot til å engasjere seg i prosjekter med teknologisk tilsnitt.

Vi anbefaler at etater som forbereder elektroniske skjemaløsninger tar høyde for omredigering av spørsmål og omskriving av hjelpetekst, med ELMER-prinsippene som utgangspunkt, om ikke som et ufravikelig krav i enhver skjemaprosedyre.

7.1.4. Sats på hverdagsskjemaene

Belastningen for næringslivet er først og fremst relatert til de skjemaene som oppgavegiverne fyller ut selv. En forenkling for bedriftens profesjonelle hjelpere skal ideelt sett slå ut i prisen på tjenestene, men selv ved lavere kostnader, vil neppe de oppgavepliktige selv oppleve dette som redusert skjemabelastning. Dermed bør altså etatene konsentrere oppmerksomheten om skjemaer bedriftene håndterer internt.

Etatene er pålagt å la hensynet til lavest mulig næringslivsbelastning veie tungt ved utøvelse av oppgavene sine, jf. punkt 1.1 om tildelingsbrevene. Men avgiverutfylte skjemaer er de viktigste å angripe også ut fra ønsket om høy datakvalitet og høy andel elektronisk mottatte data. Det er rimelig å tro at profesjonelt utfylte skjemaer generelt holder en høyere kvalitet og at profesjonelle utfyllere kan hanskes med mer tungvinte automatiseringsmetoder.

I første omgang bør enkle, nettbaserte rapporteringsløsninger gjøres tilgjengelig for bedriftenes «hverdagsskjemaer», det vil si skjemaer som krever mye tid totalt, som berører mange med en viss hyppighet og som fylles ut av bedriftene selv. Slike skjemaer er framhevet i kapittel 4.

Skjemaer som angår bedrifter i helt spesielle bransjer og sammenhenger, er ikke viet særlig plass i vår generelle gjennomgang. Den enkelte etaten bør selv vurdere overgang til forenklende elektroniske løsninger for skjemaer som i urimelig grad belaster det fåtallet av bedrifter som tross alt blir berørt.

7.1.5. Lav terskel og høy profil

Som mangeårig skjemautfyller mener vi å ha et faglig grunnlag for å påstå at det er uhyre enkelt å fylle ut mva-oppgaven på nett. Rutinen for å bli registrert som bruker og håndteringen av passord er også forholdsvis ukomplisert. Når såpass mange likevel viser liten interesse, er det ett av mange varsler om at det kan bli vanskelig å få folk til å ta i bruk mer kompliserte skjemaer med mer krevende identifikasjons- og sikkerhetsmekanismer.

Det er et mål at muligheten for å rapportere elektronisk skal være forenklende for bedriften. Men muligheten vil neppe noen gang framstå som en ren fristelse bedriftsledere oppsøker bevisst og

vil investere mye tid og hodebry i å få tilgang til. Dessuten er bedriftsledernes interesse og forståelse for skjemabehandling som del av sine lederoppgaver, såpass lite utviklet at de færreste vil anstrenge seg for å følge med på alle nye kanaler og innsendingsmetoder som vokser fram i vår tid.

For å få gjennomslag hos næringslivet med nye, elektroniske rapporteringsmuligheter er det viktig at de er teknisk lett tilgjengelige og at etaten selv vet å markedsføre mulighetene i en grad og på en måte som vekker interesse hos bedriftene. Det forutsetter en grundig informasjonsstrategi som spiller sammen med et målgruppetilpasset opplæringsprogram, overkommelige sikkerhetsrutiner og enkle brukergrensesnitt.

7.1.6. Systematisk skjemaovervåkning og –revisjon

I mange etater er kunnskapen om rapporteringsrutinene og den faglige forståelsen av skjemaene som kommunikasjonskanal mot publikum spredt på en rekke personer og organer.

I arbeidet med å utvikle gode elektroniske skjemaløsninger vil det generelt være et problem å sikre samhandlingen mellom de fagmiljøene som må samarbeide om å

- fange opp problemer i dagens løsninger
  (ofte førstelinjetjeneste, skjemamottak),
- gjennomføre forbedringer og ta hensyn til særlige behov i ny, elektronisk løsning
  (særlig informasjonsfolk og fagansvarlige) og
- realisere endringstiltak
  (gjerne fagansvarlige og IT-avdeling).

Særlig i etater med få skjemaer og sporadisk skjemautvikling er det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig kompetanse i den enkelte fagansvarlige enheten og holde den ved like til neste gang det blir bruk for den. Da er det bedre at noen få medarbeidere får bygd opp en bred erfaring med dette arbeidsfeltet enn at mange dumper borti det en sjelden gang.

Vi mener det vil være en fordel for enhver etat som pålegger næringslivet oppgaveplikter eller håndhever søknadssystemer bedriftene er avhengig av, å utpeke en sentral skjemakoordinator med særskilt ansvar for skjemakvalitet og intern samordning. Forholdet til eksterne oppgavegivere bør være poengtert i etatens overordnede strategier, og skjemakoordinatoren bør ha et ansvar for dette området overfor toppledelsen.

7.2. Felles og sentralt initierte tiltak

7.2.1. «Skjemalosen» – søkesystem på Internett

Vi har vist hvordan enkeltetaters skjemaveivisere og nettsteder for skjema- og regelinformasjon i sum skaper et forvirrende bilde. Allerede før vi har fått et stort antall nettbaserte varianter av de samme skjemaene man kappes om å henvise til i dag.

Vi foreslår at det utvikles en helhetlig skjemaveileder, avgrenset til næringsskjemaer, med relevante søkemuligheter, blant annet ut fra hendelse eller situasjon. Informasjonssystemet bør blant annet gi enkle regelbeskrivelser som viser *når* det enkelte skjemaet er relevant. Beskrivelsen bør lede fram mot enkle, forståelig strukturerte adresser for hver enkelt oppgaveplikt. Hver enkelt oppgaveplikts adresse bør lede videre til en standardisert spesifikasjonsside hvor brukeren gis hjelp til å velge mellom ulike varianter av for eksempel filformat, målform, teknologi (for utskrift / for Internett osv.) og andre forhold så langt det er aktuelt.

I utgangspunktet antar vi at skjemalosen bør utvikles som en egen sekvens innenfor norge.no, men det blir viktig å høste fra de arbeidene som er gjort andre steder, særlig i Bedin og Spør OSS.

Det er naturlig at lenkene på «oppgavepliktnivå» også legges inn i Oppgaveregisteret, for enkel skjematilgang etter søk på deres sider, og tilrettelegges som tjeneste for andre private og offentlige veivisere på nett. Men altså slik at de spesifiserende varefakta i neste trinn, om ulike varianter, utelukkende vedlikeholdes ett sted.

7.2.2. Altinn som knutepunkt

De samarbeidende prosjektetatene og, ikke minst, politiske myndigheter har framhevet Altinns betydning som spydspiss for framtidens rapporteringsløsninger på en måte som gir store forventninger og stor fallhøyde. Det kan ha skapt en situasjon hvor bedriftenes tiltro til elektronisk rapportering som forenklingstiltak, i hvert fall på kort sikt, står og faller med Altinn.

Vi mener det er viktig at flere hendelsesskjemaer som angår de fleste, som fylles ut av bedriftene selv og som brukes med en viss hyppighet, blir tilgjengelig gjennom Altinn. Ut fra tallene i Oppgaveregisteret og våre egne spørsmål til småbedriftene peker trygdeetatens Inntekts- og skatteopplysninger, Melding til Arbeidstakerregisteret og Melding om yrkesskade seg ut, sammen med Samordnet registermelding fra Brønnøysundregistrene.

Vi ser det ikke som avgjørende om selve skjemaene er utviklet innenfor løsningen som rene Altinnskjemaer, men de må kunne nås gjennom Altinns løsning for registrering og pålogging, de bør ha et ELMER-basert brukergrensesnitt (gjenkjennelig i forhold til Altinns) og de må kunne sendes inn gjennom Altinns system og metodikk. I tillegg til å styrke Altinn som kommunikasjonskanal, vil dette redusere bedriftenes behov for å orientere seg om flere, parallelle systemer til å hanskes med hverdagsskjemaene.

For å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet til at denne første etatsovergripende elektroniske skjemaløsningen kan slå igjennom hos bedriftene, mener vi at det i tillegg er nødvendig med tydelig sentral støtte, markedsføring og oppmerksomhet omkring Altinn i den første driftsperioden.

7.2.3. Bevisstgjøring og opplæring

I en tid med store omlegginger av teknologi og rutiner for næringslivets innrapportering, blir det etter vår mening ekstra viktig at topplederne engasjerer seg i etatens løsninger for datafangst. Her som i all annen pedagogikk handler det om et samspill mellom motivasjonsfremmende og kompetansehevende tiltak.

Generelt har man vel forståelse for at et komplekst problem med store konsekvenser for etatens tidsbruk og oppgavekvalitet og for relasjonene til etatens brukere, må angripes på høyt nivå i organisasjonen og inngå i toppledelsens strategiske tenkning. Motiverende faktorer på ledernivå vil dermed være økt kjennskap til brukervennlighetens betydning for kvaliteten på de *data* etaten er satt til å forvalte, for kvaliteten på avgivernes *relasjon* til etaten og for at elektroniske, internt besparende skjemavarianter faktisk *tas i bruk*.

Vi foreslår at Nærings- og handelsdepartementet gjennomfører møter og presentasjoner på overordnet nivå for forvaltningens toppledere, med gjennomgang av skjemaenes strate-

giske betydning for virksomheten og kort beskrivelse av hvordan ulike aspekter ved elektronisk rapportering bør utvikles for å sikre god brukeropplevelse for bedriftene.

Samtidig bør skolering av saksbehandlersjiktet i skjemaetatene videreføres etter de gjennomførte «Temadager om skjemavett», med bakgrunn i Oppgaveregisterets veiledningsansvar. Temadager og liknende arrangementer kan nå med fordel konsentreres mer om intern organisering av skjemaarbeidet med hovedvekt på utfordringer i elektroniske løsninger, blant annet slik de er drøftet i denne rapporten.

7.2.4. Måling av framgang

Svakheter i datagrunnlaget som er meldt inn fra etatene til Oppgaveregisteret er en av grunnene til at man er meget forsiktig med å publisere detaljert statistikk fra registeret. Denne rapporten gir den til nå mest detaljerte publiseringen av Oppgaveregisterets tall og har dermed også vært igjennom en krevende revisjonsfase for uavklarte detaljer og misforståelser fra etatenes side.

Datakvalitet i offentlige registre er en vanlig utfordring. Det er allment akseptert at kvalitetsproblemer avhjelpes best ved at tallene *brukes* i all sin ufullkommenhet. Bruk av et datamateriale fører til tilbakemeldinger og korreksjoner som bedrer kvaliteten. Hvilket øker nytten av materialet og dermed igjen øker bruken. Vi mener det er nødvendig å lede Oppgaveregisteret inn i en slik god sirkel for kvalitetsutvikling. Ikke minst siden mer detaljert informasjon om oppgavepliktenes betydning vil være viktige, men hittil forsømte, styringsdata for etatene selv. I vårt arbeid med tall fra Oppgaveregisteret kom det for eksempel fram at ulike etater har tolket «elektronisk rapportering» og «tidsforbruk» ganske ulikt.

Skal registeret kunne gi et godt bilde av hvordan tidsbelastningen utvikler seg etter hvert som elektroniske løsninger blir mer vanlig, blir det nødvendig å både presisere begrepsdefinisjonene bedre i registeret og gjøre dem bedre kjent blant etatene selv.

Tidsbruk er langt fra det eneste interessante elementet for å måle skjemaers og rapporteringsløsningers forenklingseffekt for bedriftene. Dermed bør Oppgaveregisteret observere flere kjennetegn ved skjemarutinene enn hvorvidt de foreligger elektronisk. Det kan være nyttig å se på tilgjengeligheten til en elektronisk skjemaløsning, hvilket «utviklingstrinn» elektroniske skjemaer befinner seg på, hvorvidt selve innsendingen kommer elektronisk osv.

I framtiden bør statistikk over endringer i samfunnets samlede modningsnivå for elektroniske løsninger bli vel så interessante som de årsverktallene man publiserer i dag. Det bør også vurderes å offentliggjøre den enkelte etatens «rapporteringskvaliteter» etter et sett kriterier, i likhet med tildelingen av stjerner for offentlige nettsteder på norge.no.

Forslaget om å innehente informasjon om flere aspekter ved skjemaløsningene er i tråd med Oppgaveregisterets egen strategi og med arbeid som for tiden forberedes i Brønnøysund og som altså herved støttes fullt ut. Utfordringen er selvsagt å få etatene med på å inngi flere opplysninger til registeret.

Vi kan ikke motstå fristelsen til å påpeke at de forklaringene vi har fått på at ellers ressurssterke etater ikke kan besvare spørsmål til Oppgaveregisteret, neppe ville vært akseptable unnskyldninger for en tomanns håndverksbedrift med et statistikkskjema fra det offentlige.

[1] **eNorge 2005**
Nærings- og handelsdepartementet mai 2002. Tilgjengelig på www.enorge.org (Kapittel 3, eget menyvalg)

[2] **Bedriftenes regelverkskostnader**
Statistisk sentralbyrå 1998

[3] NHO/MMI våren 1995. Egne notater fra undersøkelsen

[4] HSH høsten 1996. Egne notater fra undersøkelsen

[5] **Bedriftsforbundets medlemsundersøkelse 2002**
Eget materiale mottatt fra undersøkelsen.

[6] **Offentlig skjemavelde Situasjonsbeskrivelse og anbefalinger**
Næringslivets Skjemaråd, NHO 10. november 1994

[7] **Behandling av offentlige skjemaer i utvalgte bedrifter**
Rapport fra ELMER-prosjektet 30. juli 2000. Tilgjengelig på odin.dep.no/nhd/ (Prosjekter/ELMER)

[8] **Bedriftene og skjemaveldet Observasjoner etter ett års kartlegging**.
Rapport fra ELMER-prosjektet 30. juni 2001. Tilgjengelig på odin.dep.no/nhd/ (Prosjekter/ELMER)

[9] **Skjemaveldet: Et politisk valg.**
Utgitt av NHO på Næringslivets Forlag mai 1997. Art.nr. 00259

[10] **Bedriftsforbundets medlemsundersøkelse 2001**
Eget materiale mottatt fra undersøkelsen

[11] **Å drepe tida**
Finn Skårderud, artikkel i Dagbladet (Magasinet) 12. april 2003

[12] **Skjemaveldet Hva er det – og hva kan gjøres?**
Rapport fra Skjemareduksjonsprosjektet 15. desember 2001, NHD publikasjonsnummer K-0652 B

[13] **eNorge Tilstandsrapport 01/03**
Nærings- og handelsdepartementet januar 2003. Tilgjengelig på www.enorge.org (eget menyvalg)

[14] **Internett-målinga 3. kvartal 2002**
Statistisk sentralbyrå 18. mars 2003. Tilgjengelig på www.ssb.no/emner/10/03/inet/

[15] **Mange næringsdrivende leverer elektronisk selvangivelse**
Informasjon fra Skattedirektoratet, 23. mai 2003, www.skatteetaten.no

[16] **30 000 mva-oppgaver levert over nett**
Skattebladet nr. 3 2003, utgitt av Skattedirektoratet

[17] **Stor oppslutning om nettsøknader**
Kommunal Rapport 24. mars 2003 (nr. 11/2003)

[18] **Småbarnsforeldre omfavner nettsøknadene**
Kommunal Rapport 5. mars 2003 (nr. 8/2003)

[19] **Fra regelproduksjon til oppgaveplikt**
Sammenhengen mellom regelverk og næringslivets oppgaveplikter Skjemakonsekvenser ved regelproduksjon
Rapport 1995:12, Statskonsult september 1995

[20] **Regnskapsloven kan være i strid med personvernet**
Aftenposten 19.mars 1999

[21] **To-trinnsmodellen**, Rapport fra arbeidsgruppen for forenkling av regelverk, oppgaveplikt m.m. for små og mellomstore bedrifter (SMB-gruppen) 1. juni 1983

[22] **Skjemaveldet fem år etter Undersøkelse av skjemarutiner i statsetater**
Næringslivets Skjemaråd, NHO 22. november 1999

[23] **Prosjekt differensiert regelverk for mikrobedrifter og nyetablerte**
Næringslovutvalget 7.3.2002

[24] **Skjemaet som lærte å lytte Eksempel på elektronisk dialog**
Rapport fra ELMER-prosjektet 30. juni 2001. Tilgjengelig på odin.dep.no/nhd/ (Prosjekter/ELMER)

[25] **Skjemavett Veileder i datafangst og skjemabruk**
Tor Nygaard, Kommuneforlaget 2002

[26] **Strategi for IKT i offentlig sektor** Strategi 2003 – 2005
Sentrale fokusområder for å fremme brukerrettede tjenester, effektivitet og forenkling på lokalt nivå
Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 18. februar 2003

[27] **Forenkling og tilrettelegging for næringslivet**
Regjeringens handlingsplan for Et enklere Norge, 23. oktober 2002 NHD publikasjonsnummer K-0659 B

[28] **Veileder for publisering av offentlig informasjon på nett 2003**
Statskonsult 2003, www.veileder.info