

DRI 1001 Saksbehandlersystemer

Forelesning Okt. 2009, Arild Jansen, AFIN

IKT i det offentlige - saksbehandlersystemer for DRI 1001 06-10-09

- Hva er [offentlig] saksbehandling og saksbehandlersystemer
- Noen krav til saksbehandlersystemer
- Beslutningsstøttesystemer og beslutningssystemer (automatiserte beslutninger)
 - Eksemplet lånekassa og samordnet opptak
- Automatisering eller informatisering

Pensumstoff

St. mld. 17 (2006-2007): Eit informasjonssamfunn for alle: Kap. 7.
Statskonsult: *Statens generelle kravspesifikasjon for saksbehandling og ledelse*, 1998, Side 12-37. (kompendiet)

Fonnes, I.: kap. 6.5 Elektroniske arkiv (kompendiet)
Kjos :Innføring i II Kap. 3.1-3.6, 5.1 (5. utgave) } Bakgrunnsstoff
Kap. 1.3.5, 5.1-5.3, 6.1 (6. utgave) }

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

1

Hva er saksbehandling

- En prosess som utføres for å behandle saker på vegne av en virksomhet og som leder fram til en *autorisert beslutning*
 - Består ofte av mottak og klargjøring av en søknad, innsamling av informasjon, dvs. opplysninger om faktiske forhold ("fakta") og annen type informasjon, vurderinger, vedtak (jfr komp. side 115)
- Saksbehandling består i å behandle informasjon, bruke lover og regler, følge prosedyrer, kommunisere med aktører som saken gjelder,
 - Ofte en lovpålagt framgangsmåte for å ta en beslutning i en konkret sak, f eks byggesøknad etter Plan- og bygningsloven.

Dette er den tradisjonelle modellen for saksbehandling, hvor bruken av IKT i beslutningsprosessen er lite tydelig

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

2

Offentlig saksbehandling er lovregulert

Viktige lover som gjelder alle typer saker

- Forvaltningsloven,
- Offentlighetsloven
- Personopplysningsloven
- Arkivloven m. tilhørende forskrifter
 - Pålagt journalføring (etter Noark-4/Norark-5 standarden)

<http://www.riksarkivet.no/arkivverket/lover/elarkiv.html>

Generelle krav til saksbehandlersystemer

- Statens generelle kravspesifikasjon, se <http://www.difi.no/hovedEnkel.aspx?m=53930>

Regler for saksbehandling i offentlig virksomhet skal bidra til å realisere idealer som rettsikkerhet og demokrati (åpenhet og innsyn), jf GrL §100 m

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

3

Eksempler på saksbehandling i offentlig virksomhet

Behandling av henvendelse fra innbyggere

- Eks. søknad om ytelse fra stat eller kommune, f eks. søknad til lånekasse, samordnet opptak, bostøtte,...
- Søknad om barnehageplass
- Byggesøknad eller lignende
- Behandling av henvendelse fra næringslivet
 - F eks. Søknad om godkjenning av tiltak, bevilgning, etablering av virksomhet,...
- Utarbeidelse av større saksdokument,
 - F eks. kommuneplan, reguleringsplan, prosjektplan

Dette er enkeltvedtak

I denne forelesningen vil vi begrense oss til eksempler på saksgang i behandling av saker som resulterer i enkeltvedtak

Kort om journalføring og arkivering

Offentlighetsloven, §2: Lovens hovedregel

- Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.
 - Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak. Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Forvaltningsorganet skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter.
- Lov om arkiv.
 - §6: Arkivansvaret. Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.
- Forskrift om offentlege arkiv
 - § 1-1. Arkivansvaret i offentlege organ
 - Offentlege organ pliktar å halde arkiv i samsvar med føresegnene i forskrifta her
 - § 2-6. Journalføring og anna registrering
 - Eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngående og utgående dokument som etter offentlegheitslova §§ 2 og 3 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon

Hvordan foregår saksbehandling manuelt - en enkel framstilling

- **Motta henvendelse** eller initiere en sak
 - Registrere og journalføre: postliste og arkiv
- **Avklare formålet** med saken
- **Innsamling** av alle **relevante dokumenter** for saken
 - Alle faktaopplysninger i saken
 - Relevante rettskilder, inkludert tidligere vedtak
 - [Politiske føringer]
- **Innhenting** av **synspunkter/vurdering** av andre
- **Sammenstilling** av **relevante fakta og vurderinger**
 - [Forslag] til vedtak
- **Avskrive** saken

Hva av dette kan understøttes og eventuelt utføres ved IKT?

Kan vanlig kontorstøtteverktøy være tilstrekkelig

Elektronisk omgivelser i saksbehandling Skjematisk modell

Figur 1 Teknisk modell

Elektronisk saksbehandling. Statens generelle kravspesifikasjon Statskonsult 1998. Kompendiets 138
DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen 7

IKT-baserte fagsystemer

- Knyttet til den enkelte etats spesielle saksområde
- Hjemlet i *særlov(er)* forskrifter og annet regelverk
 - Eks: Lånekassa, trygdesystemer, skatt - og ligning,
- Et fagsystem vil som regel ha formalisert og helt eller delvis automatisert en eller flere rettsregler

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen 8

Samarbeidsstøtte som del av saksbehandlersystemet

- E-post med et 'regelverk' for hvordan det skal brukes
 - Rutiner for å sende og svare
 - Arkivrutiner
 - sikkerhetsrutiner:
- Elektroniske kalendre, møteplanleggere mm
 - Forutsetter også disiplin
- **Dokumenthåndtering**
 - Støtte for utveksling av dokumenter
 - Definisjon av roller og rettigheter
 - Godkjenning og underskrift av dokumenter

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen 9

Hvordan IKT kan understøtte fasene i en saksbehandlingsprosess

- **Motta henvendelse i en sak**
 - Lagre dokument[ene] i et elektronisk arkiv, om nødvendig først skanne inn papirbaserte dokument
- **Registrere og journalføre saken**
 - Føre postlisten, se f eks. <http://www.asker.kommune.no/>
 - Føre saken inn i virksomhetens lovpålagte arkiv. Det skjer i henhold til Arkivloven og spesielt Noark-4
- **Avklare formålet med saken**
 - Ofte er formålet definert gjennom henvendelser, f eks. ved søknad
 - Men enkelte saker krever nærmere avgrensning,
 - F eks. behandling av prinsippsak for politisk behandling

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

10

Hvordan IKT kan understøtte fasene- II

- **Innsamling av alle relevante dokumenter for saken**
 - Alle faktaopplysninger i saken
 - Relevante rettskilder, inkludert tidligere vedtak
 - Politiske føringer
- **Innhenting av synspunkter/vurdering av andre instanser**

Det meste av dette foreligger på elektronisk form og verktøy for søking i databaser og fritekstsystemer

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

11

Hvordan IKT kan understøtte fasene- III

- **Sammenstilling av relevante fakta og vurderinger**
 - Her vil verktøy for elektronisk samhandling, dvs. utveksling og samredigering av dokumenter være nyttig
 - Mange dokumenter vil ikke kunne brukes i en automatisert behandlingsprosess
- **Bistå i beslutningsprosessen**
 - Frambringe det rettslige grunnlaget
 - Bidra i vurderinger av saken, ev. foreslå et vedtak
- **[Forslag] til vedtak**
 - I mange tilfeller vil en bruke IKT som beslutningsstøtte, men ikke beslutningssystem
 - Men vi har etter hvert en rekke systemer som utfører fullt automatisert massesaksbehandling, f eks. i Lånekassen

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

12

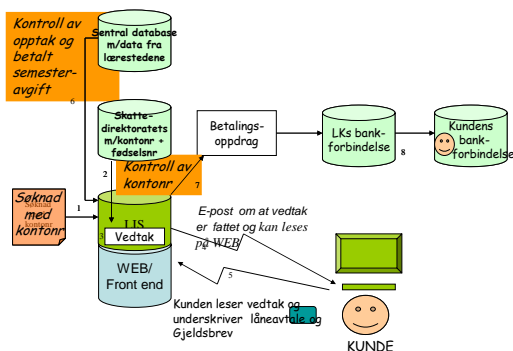
Automatiserte beslutninger en forenklet skisse

- Systemet mottar opplysninger (f eks. i en søknad) i på en standardisert form (ofte gjennom elektronisk skjema)
- Journalføring og arkivering skjer automatisk
- Data innhentes fra andre databaser ut i fra søknadens karakter
- Dataene kontrolleres for mulige feil/mangler så langt dette kan gjøres automatisk
- Data sammenstilles og behandles av en programrutine som er basert på en transformert programkode
- Beslutningen sendes til den/de det angår (med informasjon av beslutningen kan påklages med mer) samt til arkivet i forvaltningsorganet
- Etter avsluttet behandling avskrives og arkiveres

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

13

Eksemplet lånekassen beslutningssystem for søknadsbehandling



14

Ulike "nivåer" i elektronisk saksbehandling

1. Støtte til tekstbehandling, arkiv- og dokumenthåndtering
 - Saksbehandlingen skjer da manuelt, men alle dokumenter som produseres er elektroniske
2. Støtte til korrekt framgangsmåte (saksgang) i arbeidet (arbeidsflytfunksjoner)
 - Eks: Byggesaksbehandling: http://www.stavanger.kommune.no/lei/gen_mottak.nsf/SVGbyggesak?opnform
 - Søkeren kan lettere holdes orientert om framdriften i saken
3. Beslutnings(støtte)system
 - En applikasjon som bistår en bruker i å ta en beslutning i henhold til regelverk
 - Eks: Tyngre skattesaker, utenlandske søkere til norske læresteder
4. Beslutningssystem
 - En applikasjon som tar en beslutning etter gitte kriterier, som er basert på rettsregler som er representert i form av programkode.
 - Eks., forenklet ligning SO's opptakssystem, lånekassa søknadsrutine bostøtte osv,

DRI1001 H09 - Forelesning 6. oktober Arild Jansen

15

Noen krav til dokumentsikkerhet

- Sikker lagring betyr at dokumentet ikke kan leses, endres, kopieres eller slettes av uvedkommende (*beskyttelse = konfidensialitet*),
- Sikkerhet mot endringer av andre enn eier eller andre *autoriserte brukere*
- Sikkerhet for *autentisitet*, dvs. at dokumentet er korrekt (*integritet*) og ekte (=Autentisk)
- Sikkerhet for at et dokument alltid er *tilgjengelig* for autoriserte brukere, og at elektroniske versjoner ikke blir uleselige eller får endret utseende i nye versjoner av programvare (Tilgjengelighet gjennom teknisk kvalitet)

Elektronisk saksbehandling: automatisering eller informatisering (forenklet)?

Automatisering :

- Erstatte menneskelige arbeid (utføring og kontroll) med maskiner
 - Behandlingen skjer på grunnlag av formaliserte data, hvor de underliggende opplysninger er kodet etter gitte standarder
 - Resultatet er et vedtak, basert på standardiserte kriterier
- Eks Lånekassen (LK) og Samordna opptak (SO) beslutningssystemer, hvor vedtaket er 100% maskinelt.

Informatisering :

- Utnytte teknologien positive egenskaper til effektiv og forutsigbar informasjonsbehandling, men kan la menneskene foreta endelige vurderinger og ha styring og kontroll der dette er ønskelig
 - Utnytter også muligheten til å produsere nye data om de ulike prosessene i saksbehandlingen, og om resultatene av saksbehandlingen, slik at en kan styrke grunnlaget for økt politisk styring og kontroll

Eks: LK's og SO systemer kan brukes som beslutningsstøtte i tillegg til behandlingen lage oversikt over antall innvilgede søknader, hvilke kriterier som er anvendt, annen statistikk med mer, som kan danne grunnlag for å vurdere om regelverket fungerer etter hensikten

Oppsummering

- Elektronisk saksbehandling (EKS) er en viktig del av forvaltningens bruk av IKT
 - EKS må bidra til å styrke, og ikke svekke rettsikkerheten og offentligheten
- Innføring av elektronisk saksbehandling er krevende, både teknisk og organisatorisk
- Ulike nivåer eller "grader" av elektronisk saksbehandling
 - Dokumenthåndtering
 - Arbeidsflytfunksjoner
 - Beslutningsstøtte
 - Automatiserte beslutninger
- Forskjellen mellom automatisering og informatisering
