

UNIVERSITETET  
I OSLO

## IT og forvaltning

Løselig knyttet til artiklene "Fra rettsstat til automatstat", "Den kontrollerende forvaltning" og "Elektronisk forvaltning som utfordring for forvaltningsretten"

Rsos2802, forelesning 6. april 2011

Herbjørn Andresen, Ph.d.  
Avdeling for forvaltningsinformatikk

UNIVERSITETET  
I OSLO

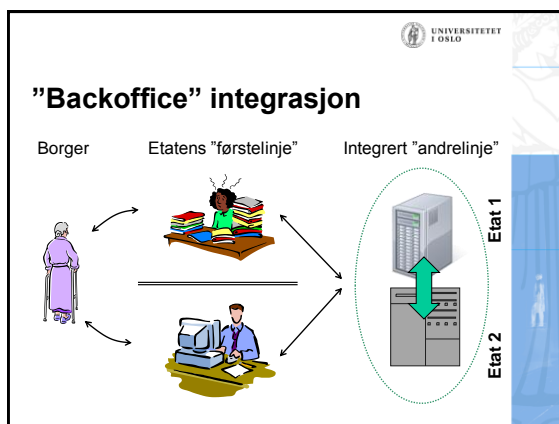
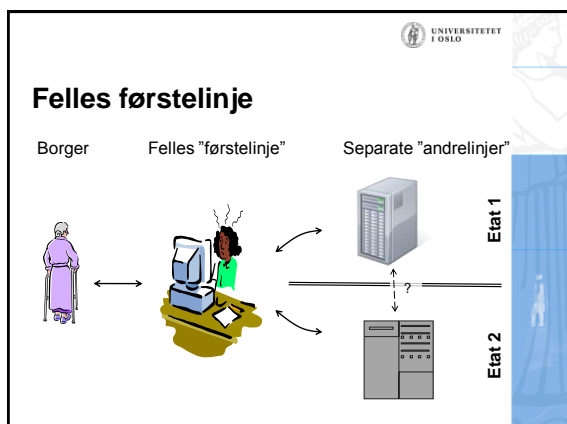
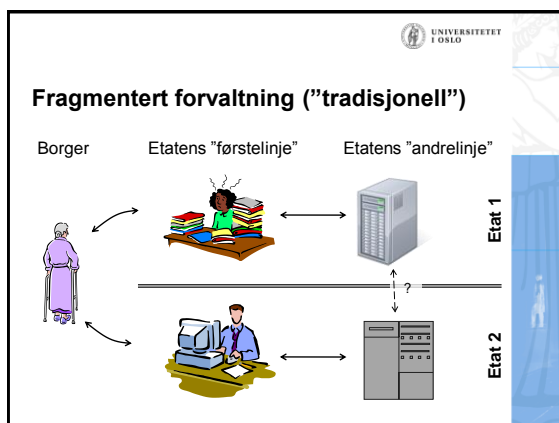
## Disposisjon

- Flyktig organisering – (relativt) stabile oppgaver
- Økt kontroll, bivirkning eller underkommunisert mål?
- Hva slags informasjonssystemer snakker vi om her?
- Veien fra rettskilder til saksbehandlingssystem
  - Skjønnsbasert vs. regelbasert myndighetsutøvelse
  - Rettslig systemutvikling, transformering
  - Systemdrevet vs. saksdrevet tolkning av reglene
  - Grader av automatisering
- Rettspolitiske betraktninger – kan vi mene noe om hva som gir "den beste saksbehandlingen"?

UNIVERSITETET  
I OSLO

## Spesialisert eller diffus forvaltning?

- Forvaltningen er inndelt i en rekke ulike etater, med forskjellige formål, myndighets- og tjenesteområder
- Innbyggernes behov er (ofte? eller bare av og til?) mer sammensatte, og på tvers av etatsgrensene
  - Gjør for mange etater samme oppgave? (overadministrasjon)
  - Kasteball-brukere? (uoversiktlig/dårlig tilbud til de med sammensatte problemer)
- Det tenkes og foreslås litt ulike måter å håndtere disse "inndelingsproblemene" på
  - Løsningsforslagene er primært ulike *organisatoriske* tiltak, men IKT inngår ofte som ett av flere elementer



UNIVERSITETET I OSLO

## Full integrasjon – diffus organisering

Borger      Integret "førstelinije"      Integret "andrelinje"

UNIVERSITETET I OSLO

## Ikke noe enkelt svar på hva som er den beste organiseringen

- Spesialisert eller diffus finnes sjelden i rendyrket form
  - men som elementer av en større, samlet organisering (eks. NAV)
- Formulert ideal i *eNorge* og *Døgnåpen forvaltning*:  
*"Brukeren skal ikke behøve å kjenne til hvordan en tjeneste er organisert for å kunne bruke den"*
- Mothensyn: Tydelighet, tjenestekvalitet, personvern...
- Poenget her: Forvaltningens organisering av oppgaveløsningen er ikke lenger stabil og varig
  - Hyppige organisasjonsendringer har kommet for å bli...
  - Selve forvaltningsoppgavene, og de tilhørende IT-systemene, har ofte lenger levetid enn porteføljen til de etatene som utfører dem

UNIVERSITETET I OSLO

## Er uklare virksomhetsgrenser et personvernproblem?

- Mine problemer "kan ikke se den grense under vann"
  - Hvilke offentlige tiltak er relevante når Didriks mor drikker?
  - Paternalistisk profesjonslogikk; et gode for noen, oppleves som umyndiggjøring for andre
- Enklere liv for oss – mer kontroll under panseret
  - Selvangivelsen; opplysninger hentes fra en lang rekke kilder
  - Legebesøk, blå resept etc.; refusjonsordningene fører til at detaljerte opplysninger om deg havner i sentrale registre hos Helfo
    - For å kontrollere legen og apotekeren, ikke deg...
- Personopplysningsloven som skranke
  - Personopplysningsvern hviler til en viss grad på virksomhetsgrenser
  - I praksis; ofte behov for eksplisitte hjemler for å overføre/bruke personopplysninger over etatsgrensene

UNIVERSITETET I OSLO

## Kontroll

- Behovene for kontroll
  - Finne ut/vurdere om normer blir etterlevd
  - Avdekke misforståelser og utilsiktede feil
  - Ofte legitimt og nødvendig
- Konsekvenser
  - Rettslige sanksjoner
  - Adferdsendring
  - Sosiale sanksjoner
  - Læring, bevisstgjøring

UNIVERSITETET I OSLO

## Grenser for forvaltningens kontroll?

- Demokrati forutsetter kontroll med etterlevelse av demokratisk fattede vedtak
  - Men blir vi for disiplinerte og lydige dersom vi blir gjennomskjete for, og avhengige av, det offentlige?
- Hver kontroll akseptabel, men i sum for mye?
- Bør vi ha mulighet for å være strategiske, når vi velger hvordan vi vil fremstå for ulike forvaltningsorganer?
  - Altså kunne bestemme over alle mine ulike roller, ikke bare bestemme over "hele meg selv"?
  - Kanskje vanskeligere i en forvaltning med mindre tydelige grenser

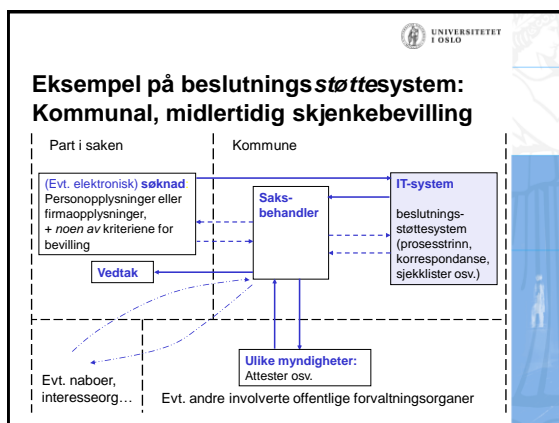
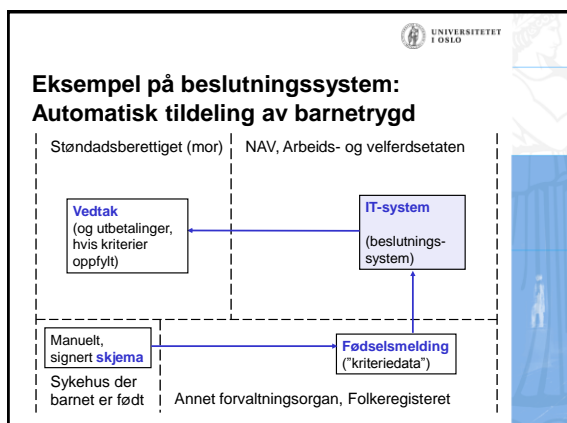
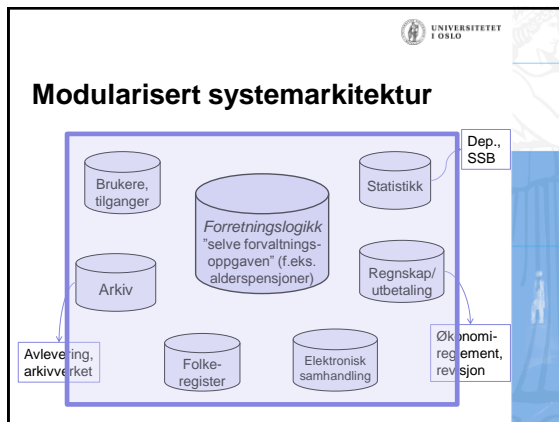
UNIVERSITETET I OSLO

## Forholdsmessig kontroll

- Forholdsmessighet handler om å vurdere handlingsalternativer opp mot hverandre
  - altså ikke om å skape "balanse"
- Noen eksempler på handlingsalternativer
  - Veiledning versus kontroll
  - Forhåndskontroll versus etterkontroll
  - Kontroll til fordel for individet versus kontroll til ulempe
  - Kontroll av mennesker versus kontroll av systemer
  - Kontroll basert på intern kunnskap versus kontroll basert på eksterne opplysninger og vurderinger
- Vil et krav til å vurdere forholdsmessighet kunne dempe det totale kontrollpresset?

## Hva slags informasjonssystemer?

- IT-systemer som brukes i forvaltningens oppgaver
  - Til å forberede eller treffe enkeltvedtak
  - Oftest for et visst volum av saker innen samme regelverk
- Beslutningssystemer vs. beslutningsstøttesystemer
  - Beslutningssystem: Automatisert massesaksbehandling (i prinsippet "ingen saksbehandler", ikke skjønnsbasert)
  - Beslutningsstøttesystem: Prosessledende, styrer saksgangen, legger til rette et beslutningsgrunnlag (for en saksbehandler, som da kan treffe en skjønnsbasert beslutning)
- De reglene og den behandlingsmåten som er *spesifikk* for en sakstype ("forretningslogikken")
  - Til forskjell fra "standardkomponenter" (regnskap, arkiv etc.)



## Skjønnsbasert vs. regelbasert

- Dette skillet brukes gjerne om såkalte *materielle* regler (det som gjelder vedtakens innhold)
- Regelbasert: Enkle (dvs. deterministiske) regler
  - Hvor mye skatt skal betales av inntekt x kroner?
  - Hvor mye får *personen* y utbetalt under sin pappapermisjon?
- Skjønnsbaserte regler: Komplekse saker
  - Hvilket behov for beskyttelse har *asylsaker*?
  - Vil "barnets beste" i sak s være å flytte til fosterhjem, eller kan foreldrene settes i stand til bedre omsorg?
- Norsk forvaltning: salig blanding av disse formene
- Hva er "mest rettferdig"?

## Rettslig systemutvikling, "transformering" av rettskilder

**Bokmålsordboka**

TILSLAGSORD    ARTIKKEL FRA BOKMÅLSORDBOKA (offisiell rettskriving)

**transformere**    **transforme're** v2 (fra lat., av *trans-* og *formare* 'danne') omforme, omdanne, sært: overføre elektrisk strøm fra én spenning til en annen

- "Datamaskinprogrammet er en alternativ representasjon av den rettslige normen" (Bing, 1984)
- "Transformering fra regeltekst i naturlig språk til edb-program innebærer noe prinsipielt forskjellig fra 'oversettelse' i vanlig forstand, bl.a. pga. de utvalg og suppleringer som foretas" (Schartum, 1993)

UNIVERSITETET I OSLO

## Noen momenter om transformering

- Transformeringen skjer – i hovedsak – under systemutvikling
  - Kravspesifisering, designvalg, programmering...
- Noe av transformeringen skjer under bruk
  - Saksbehandlers tolkninger av det borgeren sier/skriver
  - Valg av hva som skal registreres hvor i et skjermbilde, f.eks. hvilke forhåndsdefinerte koder som passer til å beskrive en situasjon
- Transformering omfatter både materielle regler og prosessuelle regler
- Utvalg og supplering av rettskildene er *rettslige beslutninger*



UNIVERSITETET I OSLO

## Det handler om:

- å identifisere
  - beslutnings(støtte)systemets rettslige innhold
    - materielle regler (bestemmende for "vedtakenes innhold")
    - prosessuelle regler (bestemmende for "saksgangen")
  - relevante rettskilder
- og om å plassere det rettslige innholdet
  - inn i den øvrige spesifikeringen av systemet (teknisk, organisatorisk, grensesnitt mv)
- og om å *beslutte*
  - operasjonelle tolkninger
  - utvalg og supplering av rettskilder

UNIVERSITETET I OSLO

## Hva slags tolknings situasjon?

- Rettslig systemutvikling er en "systemdrevet" tolkning av rettskilder
  - Fortolkningen skjer for å ta stilling til alle potensielle tvilsspørsmål i vedkommende sakstype
- ... til forskjell fra "saksdrevet" tolkning
  - Fortolkningen skjer for å ta stilling til de tvilsspørsmål som den konkrete saken aktualiserer
- = forskjellen på å "lage regler" og å "følge regler"?
  - Saksdrevet; i all hovedsak å løse et spørsmål ved å følge regler
  - systemdrevet; også her er regler i hovedsak *noe man følger*, men det å fastlegge "svar på hypotetiske spørsmål" ligner også litt på å lage regler...

UNIVERSITETET I OSLO

## Hva er hovedproblemene i forbindelse med transformeringen?

- Uriktige fortolkninger – gale vedtak som mulig resultat
- "Tvilsumme" fortolkninger
  - For eksempel at IT-systemet velger færre nyanser av et begrep enn man ville ha gjort ved manuell saksbehandling
- Nye regler som kun finnes i programkoden
  - Eks. gammel praksis for løslatelse etter 7/12-deler av soningstiden
- Begrepsfesting som kan ha sine egne sideeffekter
  - Eks. "Saksbegrepet" i barnebidragssaker, pragmatisk tolkning som ikke bygger helt direkte på rettskildene – betydning for innsyn
- Eksistensen av to alternative representasjoner
  - Faren for to separate kunnskapsmiljøer som ikke går i takt
  - Skal stemme overens, også etter mulige fremtidige endringer

UNIVERSITETET I OSLO

## Å forstå "hva som skjedde" under transformering: Systemtransparens

transparen't a2 (også utt -an>g; gj fr fra mlat, av *transparere* 'være synlig gjennom', av *trans-* og lat. *parere* 'være synlig') gjennomsynlig, gjennomskinnelig

- Hva er systemtransparens?
  - I grove trekk innebærer det at det transformerte, rettslige innholdet skal være *tilgjengelig, forståelig og forsvart*
- Hvorfor systemtransparens?
  - Et (av mange) midler for å realisere viktige hensyn som rettsikkerhet, demokrati og personvern
- Hvordan oppnå systemtransparens?
  - Styling, organisering/medvirkning, dokumentasjon, opplæring...

UNIVERSITETET I OSLO

## Eksempel: Bytte av fastlege

- [Fastlegeordningen](#), administreres av HELFO, elektronisk tjeneste "[minFastlege](#)"
- Rettskilder;
  - Fastlegeordningen, [kommunehelsetiloven](#) § 1-3 (ikke noe "materielt innhold", bare implisitt som pålegg til kommunene om å administrere fastlegeordningen, og generell forskriftshjemmel)
  - Rett til å bytte fastlege, [fastlegeforskriften](#) §§ 3, 4 og 5
- Høy automatiseringsgrad
  - Vedtaket treffes automatisk, uten manuell saksbehandling
  - "Klar rettighet", legen kan ikke nekte deg hvis han/hun har ledig plass på listen

## Eksempel: Bytte av fastlege (II)

- Forskriftens § 3: *Frivillig* å delta (opt-out), § 5: *Rett til å bytte*, ved å henvende seg til NAV
  - Kan altså ikke bytte f.eks. ved å henvende deg til ønsket lege...
- Materielle inngangskrav (§ 3): Bosatt i norsk kommune, og/eller medlem av folketrygden.
- For barn under 16 år velges *som hovedregel* fastlege av den/de foreldre som barnet bor hos
  - Det er bare hovedregelen som er implementert i minFastlege...
- Vedtakets innhold: Ivaretar bytteretten, sikrer at man til en hver tid kun står på én fastlegeliste osv.

## Eksempel: Bytte av fastlege (III)

- I forskriften: Rett til å skifte fastlege inntil to ganger pr. år (§5)
  - I den elektroniske tjenesten: Feltet "antall tilgjengelige bytter", som telles nedover fra 2 til 1 eller fra 1 til 0.
  - Dersom du blir "påtvunget" fastlegebytte (f.eks. legen pensjonerer seg, en ny tar over), blir antall tilgjengelige bytter økt med én, slik at du ikke "braker opp" byttemuligheten dersom du ikke liker den nye legen (hensynsfullt og bra, men gjenfinnes ikke i rettskildene)
- Sikkerhet
  - Opprinnelig definert som tjeneste med lavt beskyttelsesbehov, men etter ca. 3 år i drift ble sikkerheten oppgradert til "MiniD"
  - Tjenesten er ikke tilgjengelig for personer med hjemmelig adresse (de må ringe NAV...), dette fremgår ikke av rettskildene

## Eksempel: Beregne barnebidrag

- Rettslig regelverk, administreres av NAV
  - Reglene i [hovedtrekk](#), "i hovedsak privat anliggende"
  - Rigide beregningsregler, NAV har laget en enkel [kalkulator](#) som alle kan bruke til å simulere beregning
  - Den reelle saksbehandlingen foregår i et eget fagsystem, som ikke er allment tilgjengelig
- Rettskilder
  - [barnelova](#) (kapittel 8, særlig § 71)
  - [Forskrift om fastsetjing og endring av fostringsstilskot](#) §§ 2, 3 og 4ff, + vedlegget til forskriften
  - [rundskriv](#) (tolkninger og utdypninger av en del begreper)

## Eksempel: Beregne barnebidrag (II)

- Utgangspunkt: Generell fostringsplikt (bl § 66)
  - også "der ein eller begge foreldra ikkje bur saman med barnet"
  - Foreldreansvar følger av bl §§ 2, 3 og 4. Bidragsplikt kan endres "når farskapen vert endra" (bl § 80)
- Forskjellige måter å fastsette bidragets størrelse på:
  - Foreldrene kan inngå privat avtale
  - Alternativt kan minst én av dem kreve at bidragsfogden avgjør
- Bidragsfogdens fastsetting; "automatiseringsvennlige" og firkantede regler (bl § 71 og forskriften)
  - Underholdskostnad, fastsettes av SIFO, varierer med barnets alder
  - Kostnaden fordeles mellom foreldrene basert på størrelsen på hver inntekt, fradrag etter mengden samvær med barnet osv.

## Eksempel: Beregne barnebidrag (III)

- Men er "foreldrenes inntekt" et godt grunnlag?
  - Ikke alltid, noen kan ha nominelt lav inntekt (som følge av skattemotiverte disposisjoner), men likevel tjene godt
  - Derfor bruker rettskildene begreper som "inntektsevne" og "bidragsevne", som spiller det reglene egentlig skal dreie seg om
  - Hvis man ikke tror inntektstall gir et godt bilde kan man fastsette inntektsevnen *skjønnsmessig*, komplekse detaljregler i rundskriv
- Partsbegreper, ut fra rettskildene
  - Foreldrene: *Tilskotspliktig* og *tilskotsmottakar* (kjønnsnøytralt)
  - Barnet som er *rettighetshaver* ("kriteriedata"), men bidraget skal betales til bidragsmottaker
  - Barnet er selv part hvis det er over 18 år, og saken gjelder bidrag under utdanning

## Eksempel: Beregne barnebidrag (IV)

- Interessant moment: *Saksbegrepet* i bidragsaker
  - En sak; blir definert som "to foreldre og alle deres felles barn"
  - Dette står ikke eksplisitt i regelverket, det er (etter vår begrepsbruk) en *supplering* av rettskildene
  - "Saksbegrepet" dreier seg blant annet om hvilke parter som inngår i samme vedtak, må ses i sammenheng ved endringer, samme kriterier for når saken eventuelt må behandles på nytt etc.
  - Denne tolkningen er altså ikke opplagt, men praktisk og rimelig
- Saken er imidlertid ikke nødvendigvis uavhengig av andre saker:
  - Særskilte regler om "samla forholdsmessig fastsetjing" for bidragspliktige som har barn med flere (bl § 75)

UNIVERSITETET  
I OSLO

## Prosessuelle rettigheter og rettssikkerhet

- Overordnede hensyn
  - Rettssikkerhet
  - Personvern
  - Menneskerettigheter
- Mer "operative" prosessuelle regler
  - Krav til å skaffe relevante opplysninger i saken
  - Veiledningsplikt
  - Begrunnelsesplikt
  - Taushetsplikt
  - Innsynsrett
  - Klageadgang

UNIVERSITETET  
I OSLO

## Sammenheng mellom rettssikkerhet og transformeringsbeslutninger!

- Riktige (materielle) vedtak
  - Både helt og delvis automatiserte beslutninger
- Tilstrekkelig sikkerhet – vurdere behovene konkret
- Personvern
  - Bare relevante/nødvendige opplysninger som behandles
  - Innsyn, samtykke, korrigeringsrett osv.
- Rettssikkerhet
  - Beslutningsgrunnlag, begrunnelser, forståelighet osv.
- Robust og vedlikeholdsvennlig
  - Tilpasning til nye/endrede materielle regler
  - Feilretting, forståelighet osv.

UNIVERSITETET  
I OSLO

## Hva slags systemer gir "den beste saksbehandlingen"?

- Høy automatiseringsgrad
  - Formell likhet
  - Lite habilitetsproblemer
  - Ressursbesparende ved store saksvolumer
- Støtteverktøy for manuell saksbehandling
  - Rettferdige resultater i komplekse saker (der formell likhet kanskje er mindre relevant)
  - Bedre egnet for en åpen mengde vurderingskriterier
- Hva velger man?
  - Lovens utforming, eller forarbeider, kan gi anvisning på hva slags type saksbehandling lovgiver har ment å legge opp til
  - Kan også "bevege seg" under transformering, og gjennom praksis

UNIVERSITETET  
I OSLO

## Men hvem lager systemene?

Prinsipielt:

- Den etat som har ansvar for forvaltningsoppgaven
  - Ledelsesansvar
  - Medvirkning fra fagpersoner, saksbehandlere med ulik bakgrunn
  - Rettslige beslutninger (transformering), forutsetter *juridisk metode*

I praksis:

- Ofte et teknologisk fagmiljø som driver prosessen
  - På vegne av etaten, ved dens ledelse
  - Medvirkning fra jurister og eventuelle saksbehandlere med annen bakgrunn, kanskje til dels på "faglig bortebane"
    - Working class heroes, eller ofre for modellmakt?