




Bruk av IKT i offentlig sektor

Forelesning, DRI 1001, 28. september 2010



Disposisjon


- IKT i offentlig sektor – annerledes enn ellers i samfunnet?
- Rammer for offentlig databehandling
- Ulike typer offentlige tjenester
- Ulike typer av informasjonssystemer i forvaltningen
- Lagdelte datasystemer og integrasjon

- Pensumstoff:
 - St. mld. 17 (2006-2007): Eit informasjonssamfunn for alle: Kap. 7
 - Kjos : Innføring i IT, Kap. 5




Noen tråder fra de tidligere forelesningene

- Datamaskinens egenskaper
 - Formalisering (digital logikk), forutsigbarhet & repeterbarhet, utholdenhet, stabilitet og robusthet, hastighet, kapasitet
- Skille mellom data, informasjon og kunnskap
 - Datamaskinen behandler data
 - Mennesker behandler informasjon
- Informasjonssystemer omfatter både maskinelle og menneskelige/organisatoriske elementer
 - Offentlig informasjonsbehandling vil nesten alltid omfatte anvendelse av et regelverk




Offentlig databehandling – ”gammel” definisjon:

- *Offentlig databehandling omfatter de arbeidsoppgaver som er knyttet til innsamling, lagring, bearbeiding og formidling av data i offentlig forvaltning*
 - (fra NOU 48:1978, kjent som "Elgsaasutvalget")
- Er denne definisjonen relevant i dag? Har ikke datateknologien og bruken av den endret seg dramatisk?
 - Definisjonen er fra før www, og før Internett ble alminnelig utbredt
 - Også før de fleste saksbehandlere hadde "skjerm på pulten"
- Definisjonen har likevel relevans fremdeles, nyere strategier kretser til en viss grad rundt det samme



Offentlig databehandling

- Fra St. meld. 17 (2006-2007) Kapittel 7:
- Ei døgnopen forvaltning – Elektronisk samhandling i og med offentlig sektor
 - Tjenestene helt ut til brukerne (selvbetjening)
 - Samordning mellom virksomheter ("backoffice" integrasjon)
 - Fellesløsninger der det er hensiktsmessig
 - Felles "arkitekturprinsipper"
 - Standarder
- Selvbetjening er "yngst", drøyt ti år i IT-politikken
- De andre punktene har vært med i 20-40 år
 - Men varierende vektlegging, strategier og løsningsvalg



Offentliges vs. privates bruk av IKT

- Er det noen grunnleggende forskjeller mellom bruk av IKT i offentlige og private virksomheter
 - Ja, fordi offentlige virksomheter er underlagt flere lover/regelverk
 - Ja, fordi det angår oss alle (som innbyggere)
 - Men også likheter: Vi finner stor sett tilsvarende IKT-løsninger i ulike typer private virksomheter som i offentlige virksomheter
 - På mange områder har private vært i front, det offentlige kommet etter (eks. nettbanker)
 - Noen ganger er også det offentlige i front (Altinns skjemamotor)
- Forskjellen ligger ikke i teknologien, men i målene for systemene, måten de brukes og særlig de rettslige rammer for systemene

Fellestrekk og forskjeller (I)

Offentlig sektor	Privat sektor
<ul style="list-style-type: none"> • Statlig og kommunalt • Regulert av lovgivning <ul style="list-style-type: none"> – Ideal: Likhet, rettsikkerhet • Åpenhet: Ivareta innsyn/demokrati i tillegg til effektivitet og kvalitet • Universell utforming <ul style="list-style-type: none"> – Må tilpasse seg alle brukergrupper, f. eks. blinde, hørselshemmede 	<ul style="list-style-type: none"> • Svært mangfoldig <ul style="list-style-type: none"> – Fra DNB Nor til videosjappa • Fokus å lønnsomhet og tjenestekvalitet, ikke rettsikkerhet og åpenhet • Må ikke ta hensyn til alle brukere <ul style="list-style-type: none"> – F. eks. satsing på nettbank kan utelukke mange

Fellestrekk og forskjeller (II)

Offentlig sektor	Privat sektor
<ul style="list-style-type: none"> • Offentlige tjenester gjelder alle • Mange felles standarder <ul style="list-style-type: none"> – F. eks. regnskap, arkiv,... • Rettferdig konkurranse ved kjøp/outsourcing • Kan også stille krav til næringslivet vedrørende innrapporteringssystem (Altinn etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurranse om "attraktive kunder" (CRM) • Interne (egne) standarder, bransjestandarder • Begrenset kommunikasjon utad, men økende E-handel <ul style="list-style-type: none"> – "Virtuelle virksomheter" • Mer fleksibel, dynamisk

Noen generelle krav til ("rammer for") offentlig IKT-bruk

<ul style="list-style-type: none"> • Offentlighetsloven (+ forskrift) • Forvaltningsloven <ul style="list-style-type: none"> – Forskrift om elektronisk kommunikasjon – Forskrift om IT-standarder i off. forvaltning • Arkivloven (+ forskrift) • Andre rammer i lov og forskrift, blant annet: <ul style="list-style-type: none"> – Personvern og informasjonssikkerhet: Personopplysningsloven – Universell utforming, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven – Rettferdig konkurranse i markedet, jf. lov om offentlige anskaffelser – Medbestemmelse, arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet etc., Arbeidsmiljøloven 	<div style="border: 1px solid red; padding: 5px; width: fit-content;"> Rettsikkerhet, offentlighet, demokratisk kontroll </div>
---	---

Hva er offentlig IKT-bruk?

Forslag til avgrensning

Bruk av IKT å utføre oppgaver som statlige eller kommunale virksomheter er pålagt å utføre, bl.a. til:

- Myndighetsutøvelse og tjenesteyting overfor borgere
 - Elektronisk ligning, samordnet opptak, lånekassa, trygdeytelser ...
- Interne forvaltnings- og administrative oppgaver
 - Arkiv, regnskap, registerhold, kontroll og styring av oppgavene
- Demokratiske funksjoner
 - Samhandling med innbyggere og frivillige organisasjoner
- Samvirke offentlig virksomheter/næringsliv
 - F.eks. innrapportering av opplysninger fra næringslivet (Altinn, Brønnøysundregistrene)

Eksempler på offentlig IKT-bruk

- Informasjonstjenester:
 - <http://Regjeringen.no/>, <http://Norge.no/>
 - enkel interaktivitet, eks. søkemotor, men er "upersonlig"
- Skjemaer/enkle tjenester på nett :
 - <http://www.nav.no/>
 - <http://www.asker.kommune.no/Tjenester-til-dea/Kultur-idrett-og-fritid/>
 - Som oftest ingen innlogging, evt. bare brukernavn og enkelt passord
- Enkel søknadshåndtering på nett
 - <https://www.nav.no/sbl/arbeid/registrering?execution=e1s2>
- Fullført saksbehandling ved nettbaserte rutiner
 - <http://www.samordnaopptak.no/>, www.lanekassa.no/

Noen ulike typer systemer i offentlig virksomhet (I)

- Felles infrastruktur og kommunikasjonsløsninger
 - Stort sett standard systemer, men innen en del sektorer stilles strenge sikkerhetskrav
 - Det finnes også eget nettverk, Norsk helsenett (<http://www.nhn.no>) for høy sikkerhet i samhandlingen i helsesektoren
- Administrative systemer
 - Kontorstøtte, lønn, regnskap, arkiv, faktura, reiseregning
 - I all hovedsak standard systemer, men enkelte ting er standarder som er spesielle for det offentlige (likt for "alle" etater)
 - Noark – standard for arkivsystemer
 - Statens økonomiregler, føringer for regnskapsystemer
 - Statens personalhåndbok, føringer for reiseregning

UNIVERSITETET I OSLO

Noen ulike typer systemer i offentlig virksomhet (II)

- Brukertjenester, som tilbyr tjenester til borgere eller næringsliv
 - Rene informasjonstjenester, f eks. Regjeringen.no, Norge.no ...
 - Enkle interaktive tjenester, søknadsskjemaer, ulike registre ...
- Fagsystemer, som er basert på et regelverk og er spesifikk for den enkelte virksomhet
 - Mange slike er nettbaserte tjenester, som f eks. lånekassa, Samordna opptak, skatt/ligning, trygd
- Støtteverktøy for saksbehandling
 - Samhandling mellom personer, styring av dokument- og arbeidsflyt
- Samordning mellom virksomheter, "integrasjon"

13

UNIVERSITETET I OSLO

Typer og nivåer av offentlige tjenester: Tjenestetrappa

Denne figuren er fra AAD, strategien "Døgnopen forvaltning", 2001. Liknende figur i St. mid. 17 : 2006-2007, se side 109)

14

UNIVERSITETET I OSLO

Målene: Hvorfor offentlig IKT-bruk?

- Bedre tjenester til innbyggerne og borgerne
 - døgnopen forvaltning; selvbetjening, "backoffice" integrasjon etc.
- Mer effektiv ressursbruk
 - Automatisering av rutineoppgaver skal gi økonomiske gevinster
- Sikre åpenhet og rettsikkerhet
 - F eks. sikre åpenhet/innsyn gjennom å gjøre postjournaler og andre dokumenter tilgjengelig via nettet
 - Rettsikkerhet gjennom bedre innsyn i regelverk og likebehandling
- Muligheter til å samhandle med forvaltningen
 - Informasjonsutveksling kan skje over nettet, innbyggerne kan lettere følge med og delta i beslutningsprosesser på mange områder

15

UNIVERSITETET I OSLO

Noen "problemskisser"

- 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
 - For mange som gjør samme oppgave? (overadministrasjon)
 - Kasseball-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

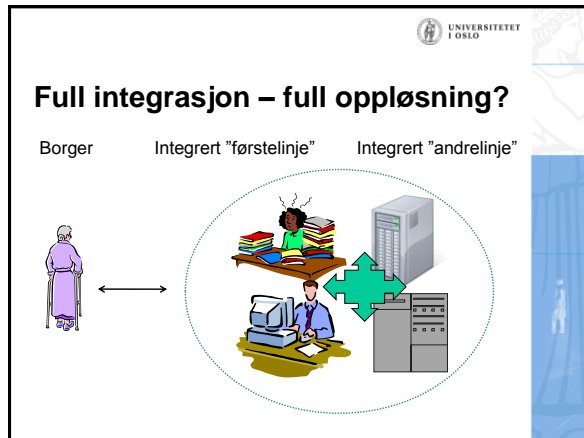
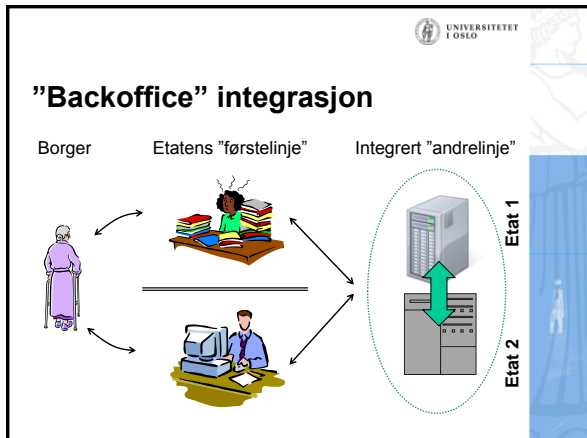
Fragmentert forvaltning ("tradisjonell"?)

16

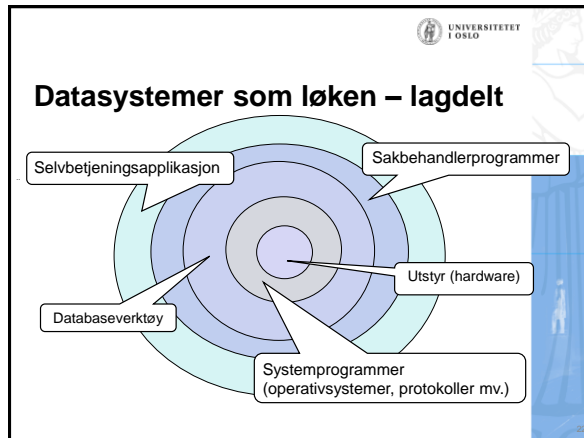
UNIVERSITETET I OSLO

Felles førstelinje

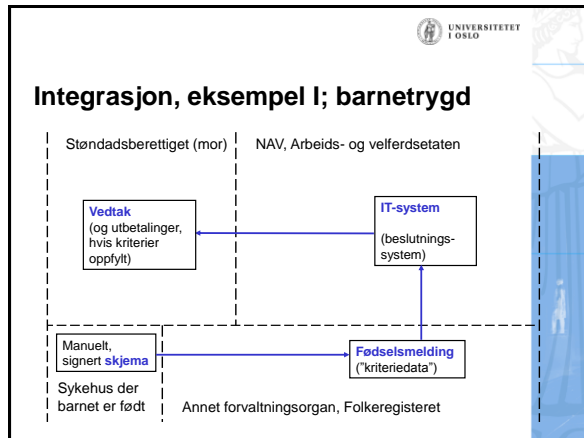
17

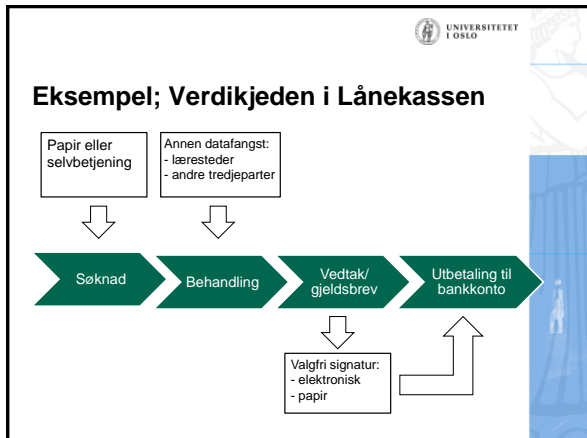
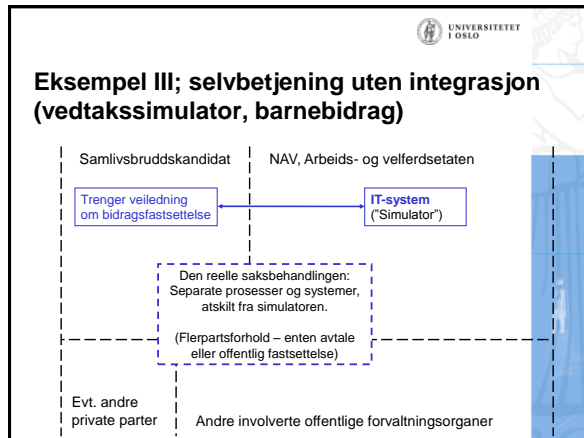
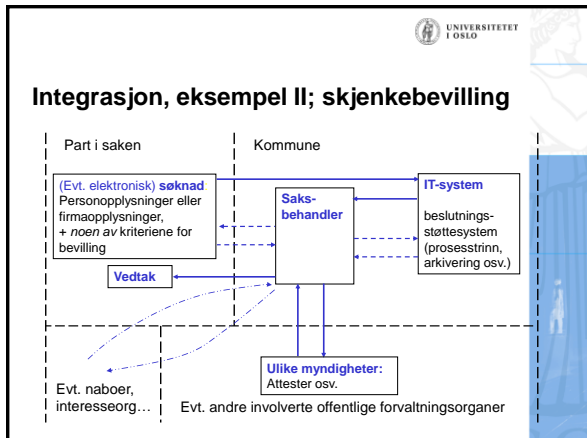


- ### Fragmentering eller integrasjon?
- De fire skissene foran er enkle prinsipielle forskjeller, og kan nærmest betraktes som *karikaturer*
 - De foreslås sjelden i "helt rendyrket form", men som elementer av en større, samlet organisering (særlig relevant: NAV-reformen)
 - Umulig å svare **generelt** på om oppsplittet (tydelige grenser) eller diffus (utdelte grenser) forvaltning er "faglig sett" best
 - Forvaltningens oppgaver er aldri en "endelig og varig helhet", man må også sikte mot robust organisering som gir rom for endringer
 - Mange "halvfaglige" delproblemer, eks. kasteball vs. personvern
 - Selvtjeningsløsninger (døgnåpen forvaltning) er ikke "enda en løsning", men må ses i sammenheng med øvrig organisering (grad av integrasjon etc.)



- ### Hvorfor en slik lagdeling
- Viser komponentene mellom brukerne og kjernen, og hvordan det enkelte datasystem er bygget opp
 - Lagdelingen viser hvordan det er mulig å skrive programmer uten å kunne 'alt' om en datamaskin
 - Lagdelingen forteller hvilken kompetanse som kreves for å utvikle og bruke ulike deler av systemet
 - Det er primært bare i de ytterste lagene vi finner forskjeller mellom offentlige og private IKT-løsninger
 - Lagdelingen viser at det "å integrere systemer" kan gjøre på forskjellige nivåer, og bety ulike ting





- ### Noen momenter fra Lånekasseeksemplet
- Endret "kundeopplevelse"
 - Elektroniske kommunikasjon, selvbetjening
 - Kunden opplever bare å forholde seg til Lånekassa, (før var også både lærestedet og banken en del av runddans hvert semester)
 - Stor vekt på "datafangsten" (≈ *annenlinjeintegrasjon*)
 - Innhentning av opplysninger fra ulike hold
 - Det ble behov for konkrete lov hjemler for innhentingen
 - Særskilte krav til sikkerhetsløsninger
 - Spesielt det å signere gjeldsbrev, krever både høyt sikkerhetsnivå og en notariusfunksjon (tredjepartsverifisering)
 - Selvbetjeningsløsningen passer for størstedelen av sakene, men en del unntak tas (delvis) manuelt

- ### IKT og spørsmålene om fragmentarisk eller diffus forvaltning: Hvem styrer?
- Generelt utgangspunkt: Desentralisering og sektorisering
 - Hver enkelt statlig virksomhet har ansvar for sin egen IKT-bruk
 - Omfatter planlegging, utvikling/kjøp og bruk i oppgaveløsning
 - Også ansvar for å vurdere sikkerhetsbehovene
 - Må følge lover og regelverk (både generelle og fagspesifikke)
 - Hver fagdepartement har overordnet ansvar for bruk av IKT innen sin sektor
 - Godkjenne større investeringer og utviklingsarbeider
 - Vurdere behov for infrastrukturtiltak og andre spesielle forhold

- ### Men hva med samordning?
- Stortinget øverst; bevilgende og lovgivende organ
 - I Regjering ("utøvende statsmakt"):
 - Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har et overordnet samordningsansvar
 - Utformer forvaltningspolitikk og IT-politikk
 - Direktoratet for forvaltning og IKT (www.difi.no), under FAD
 - I stor grad myke virkemidler, lite direkte "tvang"
 - Noen (relativt få) fellesløsninger
 - Standardisering, f.eks. innen datakommunikasjon
 - Retningslinjer for IKT-bruk, f.eks. elektronisk saksbehandling
 - Overordnet sikkerhetsarbeid, bl.a. PKI-løsninger
 - Initiativ til felles portaler med mer (f.eks. www.minside.no)