




UNIVERSITETET
I OSLO

IKT i saksbehandling og beslutninger

Forelesning, DRI1001, 26. oktober 2010



UNIVERSITETET
I OSLO

Saksbehandlingssystemer i det offentlige

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

2

Pensumstoffet

- St. mld. 17 (2006-2007): Eit informasjonssamfunn for alle: Kap. 7
- Statskonsult: Statens generelle kravspesifikasjon for saksbehandling og ledelse, 1998. Side 12-37 (kompendiet)
- Fønnes, I.: kap. 6.5 Elektroniske arkiv (kompendiet)
- Kjos :Innføring i Informasjonsteknologi
Kap. 3.1-3.6, 5.1 (5. utgave) }
Kap. 1.3.5, 5.1-5.3, 6.1 (6. utgave) } Bakgrunnsstoff

3

Hva er saksbehandling

- En prosess for å behandle saker i en virksomhet, og som leder fram til en autorisert beslutning
 - Består ofte av mottak og klargjøring av en søknad, innsamling av informasjon (om relevante faktiske forhold, eller vurderinger) begrunnelse for og formidling av vedtak
- 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

4

Regelverk som gjelder alle typer saker

- Regler for saksbehandling i offentlig virksomhet skal bidra til å realisere idealer som rettsikkerhet og demokrati (åpenhet og innsyn), jf Grl §100 etc.
- Forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Personopplysningsloven
- Arkivloven m. tilhørende forskrifter
 - Pålagt journalføring (etter Noark-4/Norark-5 standarden)
 - <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Noark>
- Økonomireglementet i staten

5

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,...
- } "enkeltvedtak"
- Utarbeidelse av større saksdokument,
 - F.eks. kommuneplan, reguleringsplan, prosjektplan
 - I denne forelesningen; begrenset til saksgang i behandling av saker som resulterer i enkeltvedtak

6

Kort om journalføring og arkivering

- Arkivene er en forutsetning for offentlighet
- Offentleglova, § 3, Hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige:
 - Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.
- 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.

7

Nærmere forskriftsbestemmelser om journalføringen

- § 2-6. Journalføring og anna registrering
 - Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentliglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. (...)
- § 2-7. Opplysningar i journal og arkiv
 - *Innholdskrav* til journaler (proveniensinformasjon, klassifisering...)
- § 2-9. Elektronisk journalføring
 - Krav til at systemer er basert på Noark-standard
 - Noark-systemer skal være godkjent av Riksarkivaren

8

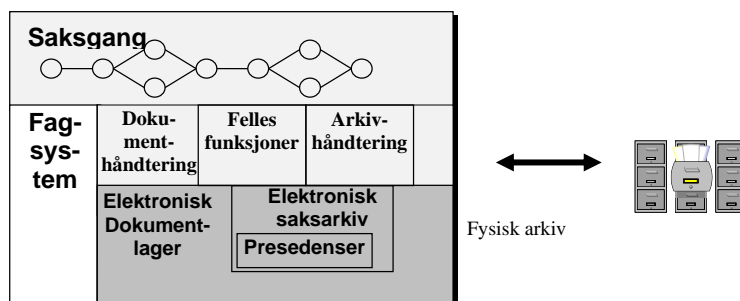
Hvordan foregår saksbehandling manuelt? En forenklet fremstilling...

- Motta henvendelse eller initiere en sak
 - Registrere og journalføre: postliste og arkiv
- Avklare sakstype eller formål 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

9

Elektronisk omgivelser for saksbehandling. Skjematisk modell

Teknisk modell



Elektronisk saksbehandling. Statens generelle kravspesifikasjon
Statskonsult 1998. Kompendiet s. 138

10

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

11

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

12

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
- 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

13

Hvordan IKT kan understøtte fasene (II)

- Innsamling av alle relevante dokumenter for saken
 - Alle faktaopplysninger i saken
 - Relevante rettskilder, inkludert tidligere vedtak
 - Politiske føringer
- Innhentning av synspunkter/vurdering av andre instanser
- Det meste av dette foreligger på elektronisk form og verktøy for søking i databaser og fritekstsystemer

14

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

15

Automatiserte beslutninger, en forenklet skisse (I)

- Systemet mottar opplysninger (f eks. i form av en søknad) i 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

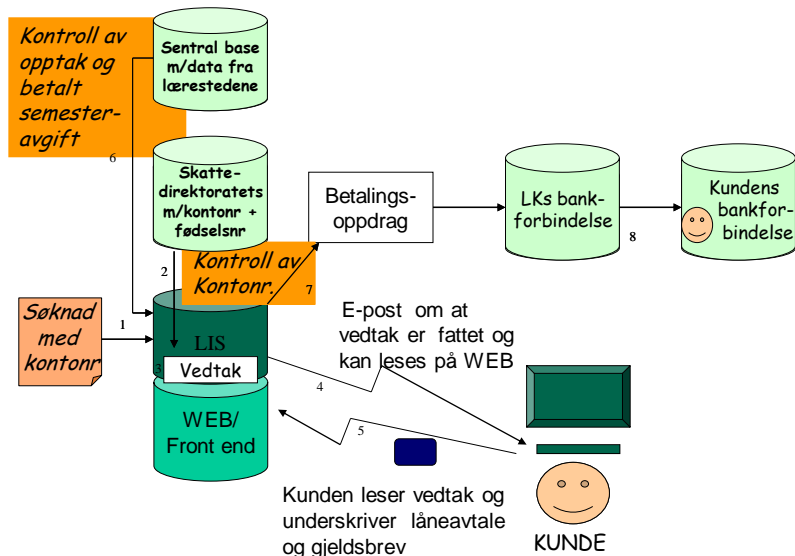
16

Automatiserte beslutninger, en forenklet skisse (II)

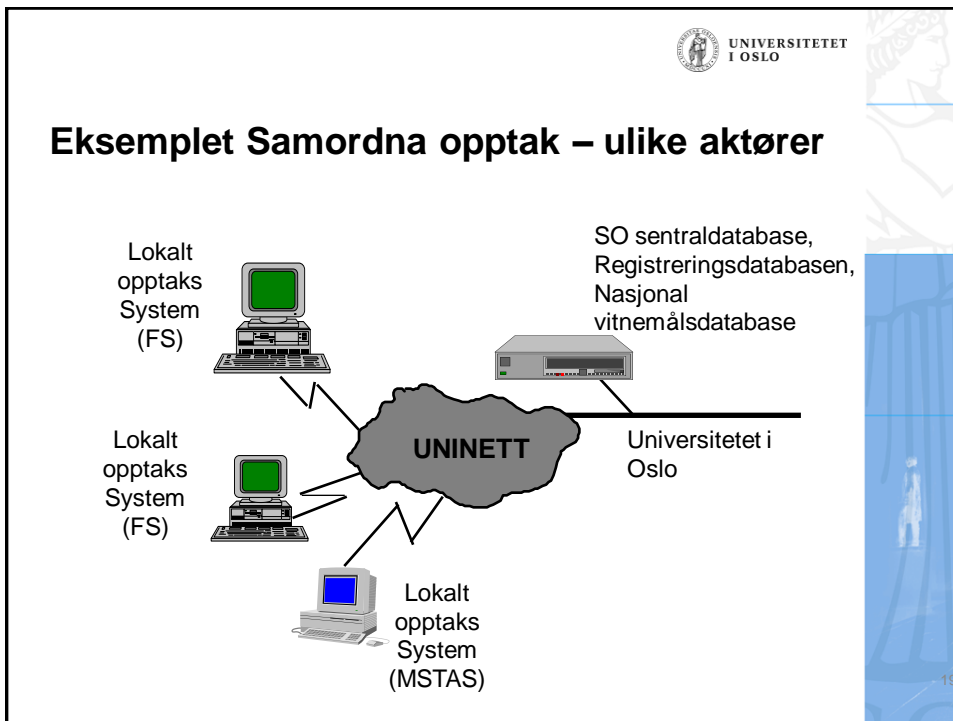
- Data sammenstilles og behandles av en programrutine som er basert på en transformert programkode
- Beslutningen sendes til den/de det angår (med informasjon av beslutningen kan påklages med mer) samt til arkivet i forvaltningsorganet
- Etter avsluttet behandling avskrives og arkiveres sakens dokumenter

17

Eksemplet lånekassen – beslutningssystem for søknadsbehandling



18



UNIVERSITETET I OSLO

Ulike "nivåer" i elektronisk saksbehandling

- Støtte til tekstbehandling, arkiv- og dokumenthåndtering
 - Saksbehandlingen skjer da manuelt, men alle dokumenter som produseres er elektroniske
- Støtte til korrekt framgangsmåte (saksgang) i arbeidet (arbeidsflytfunksjoner)
 - Eks : Byggesaksbehandling:
http://www.stavanger.kommune.no/lei/gen_mottak.nsf/SVGbyggesak?openform
 - Søkeren kan lettere holdes orientert om framdriften i saken

20

Ulike ”nivåer” i elektronisk saksbehandling

- Beslutnings(støtte)system
 - En applikasjon som bistår en bruker i å ta en beslutning i henhold til regelverk
 - Eks: Tynngre skattesaker, utenlandske søkere til norske læresteder
- 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,

21

Noen krav til dokumentetsikkerhet

- 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)

22

Elektronisk saksbehandling: Automatisering eller informatisering?

- 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

23

Elektronisk saksbehandling: Automatisering eller informatisering?

- 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
 - Også etterprøve resultater og effekter, om et regelverk fungerer etter hensikten

24

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