

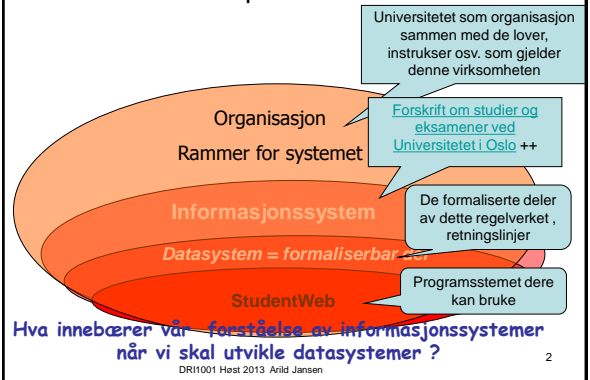
Automatisert saksbehandling og beslutningssystemer i forvaltningen

- Hva er saksbehandling og saksbehandlersystemer
- **Beslutningsstøtte** og automatiserte beslutninger
 - Konkret gjennomgang av to eksempler : Samordna opptak og Lånekasse
 - Automatisering eller informatisering

Pensumstoff

Jansen, og Løvdal, (2012), *Samordna opptak. Gevinster for hvem og hvordan*. Kap 7 i Flak (red): *Gevinstrealisering og offentlige investeringer*
T. Fosse, I. Cowan og A. B. Mjærum (2008), *Formyelse av Lånekassen – gevinster til fellesskapet*. Kap 8 i Flak (red): *Gevinstrealisering og offentlige inv.*
Kjos, Bård (red.): *Innføring i Informasjonsteknologi*, 2009. avsnitt 5-5.2 og 6-6.2

Eksempel: StudentWeb'



Noen typer informasjonssystemer i forvaltningen

- Rene «informerende» dataselementer (primært en-veis informasjons-formidling, f eks. DIFI nettsider)
- Interaktive (to-veis kommunikasjon), f eks. informasjons- og hjelpetjenester på alle nettsider)
- Intern-administrative systemer (økonomi/regnskap, arkiv...)
- Register og databasesystemer (Folkeregisteret, Matrikkelen, ...)
- Fagsystemer: Beslutnings(støtte)-systemer knyttet til spesifikt regelverk, f eks. Skatteberegning, NAV, Lånekassa, Samordna opptak,..)
- Nettbaserte, automatiserte søknadsbehandling (eks. SO, lånekassa, Elektronisk. sjømelding,..)
- Kommunale informasjonssystemer (og nettsider) omfatter flere av disse typer systemer

Hva med sosiale medier som Facebook, Twitter- inngår de i forvaltningen?

IKT-baserte fagsystemer

- Knyttet til den enkelte etats spesielle saksområde
- Hjemlet i *særlov(er)* med forskrifter og annet regelverk
 - Eks: Lånekassa, trygdesystemer, skatt - og ligning, SO, Studentweb
- Et fagsystem vil som regel ha formalisert (fortolket) og helt eller delvis automatisert en eller flere rettsregler.
- Et fagsystem skiller seg fra "vanlige" kontorstøttesystemer ved at de hjemlet i og basert på et spesifikt regelverk

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 (jf 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

Offentlig saksbehandling er sterkt lovregulert

Viktige lover som gjelder alle typer saker

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

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

+ andre lover som kan komme til anvendelse

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

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.** Offentlige organ pliktar å ha arkiv, og disse 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 offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngående og utgåande dokument som etter offentlegheitslova §§ 2 og 3 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon

- Elektronisk postjournal (OEP) skal bidra til mer åpenhet, se <http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Offentlig-elektronisk-postjournal.html?id=604997>

I f. eks. Alta: <http://www.alta.kommune.no/postlister.157672.no.html>

Definisjon av enkeltvedtak

- Enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (Fvl §2) Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Som enkeltvedtak reknes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

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,...

I denne forelesningen vil vi begrense oss til eksempler på saksgang i behandling av enkle saker

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?*

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 at en bruker en nettbasert søknadsfunksjon (SO, lånekasse..)
 - Men enkelte saker krever nærmere avgrensning,

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

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

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/SVGbyggesak2openform
 - Søkeren kan lettere holdes orientert om framdriften i saken
3. Beslutnings(støtte)system
 - Systemet bistår saksbehandler i å ta en beslutning i henhold til **rettsregler**
 - 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,

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

Fornyelse av Lånekassa. Hvordan og hvem får gevinstene?

- Målet for endringene :
 - Bedre informasjonsformidling
 - Mer effektiv og raskere saksbehandling
 - Fleksibilitet for «kundene» (studenter med flere)
 - Sikkerhet, pålitelighet, likebehandling og forhindre misbruk
- Fornyelsen har bestått i
 - Endringer i regelverk og saksbehandlingsrutiner
 - Utvikling av nye IKT-løsninger
 - Innhenting av opplysninger fra ulike eksterne registre : Folkeregisteret/skatteetaten, Lærestedene, Nav?, ..
 - Brukerne trenger bare oppgi noen få opplysninger

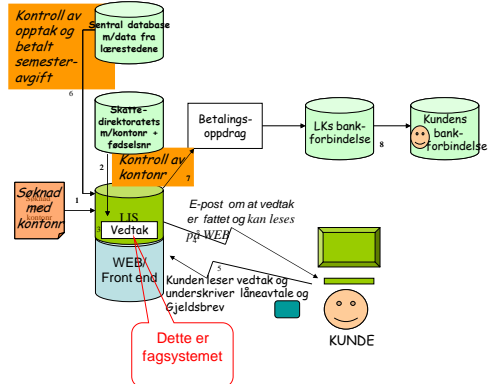
Hva er fordeler og ulemper ved dette ??

DR11001 Høst 2013 Arild Jansen

17

Eksempel: behandling av studielån

(NB: Gammel, forenklet skisse som ikke er korrekt i dag)



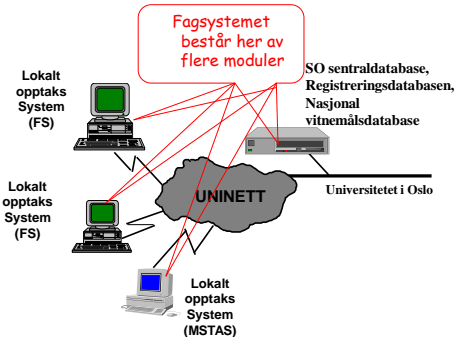
Samordna opptak - fra kaos til automatisert opptak

- Bakgrunn og hovedidéer for Samordna opptak
 - Ett søknadsskjema - en saksbehandling og ett tilbud
 - Felles- samordnet sentral og desentralisert opptaksmodell
 - Tilrettelegge for (nær) automatisert opptak
 - Fleksibel modell som takler politiske reformer i utdanningssektoren
- Rettslige utfordringer
 - Samordning av regelverket
 - Tilrettelegge for automatiserte fortolkninger og beslutninger
- Tekniske hovedutfordringer
 - Bygge ut en teknisk infrastruktur som understøtter samarbeid og fleksibilitet i saksbehandlingstildeling
 - Koding av opptaksregelverk - delautomatisering av saksbehandling
 - Koding og automatisert kontroll av elektroniske vitnemål fra viderg skole

DR11001 Høst 2013 Arild Jansen

19

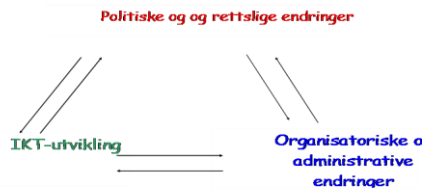
Samordna opptak - Grunnmodellen



DR11001 Høst 2013 Arild Jansen

20 20

Lånekassa og samordnet opptak som en langvarig reformprosess



Figur 1: Samspillet mellom ulike faktorer i utviklingsarbeidet

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
 - 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 prosessene og resultatet i saksbehandlingen, slik at en kan styrke grunnlaget for økt politisk styring og kontroll

Eks: LK's og SO systemer brukes også å lage statistikker, som oversikt over antall innvilgede søknader, hvilke kriterier som er anvendt etc. Dette kan f eks, danne grunnlag for å vurdere om regelverket fungerer etter hensikten

Oppsummering

- Elektronisk saksbehandling er en viktig del av forvaltningens bruk av IKT
 - Slik bruk må bidra til å styrke, og ikke svekke rettsikkerheten og offentligheten
- Innføring av elektronisk saksbehandling er krevende , både teknisk og organisatorisk
- Ulike former for elektronisk saksbehandling
 - Dokumenthåndtering
 - Arbeidsflytfunksjoner
 - Beslutningsstøtte
 - Automatiserte beslutninger
- Forskjellen mellom automatisering og informatisering ved at IKT kan også bidra til å frambringe ny informasjon