

Andresen, Herbjørn. Systemintegrasjon i e-forvaltningen og følgene for dokumentasjon av systemenes rettslige innhold. I: Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT. Bergen: Fagbokforlaget, 2008.
ISBN 978-82-450-0770-1.

Kapittelet er egenarkivert med tillatelse fra Fagbokforlaget.

<http://www.fagbokforlaget.no/>

<http://www.fagbokforlaget.no/?isbn=978-82-450-0770-1>

Kapittel 9

Systemintegrasjon i e-forvaltningen, og følgene for dokumentasjon av systemenes rettslige innhold

Herbjørn Andresen

Herbjørn Andresen er cand. polit. og doktorgradsstipendiat ved Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo. Temaet for avhandlingen er kontroll med pasientopplysninger i helsesektoren. Andresen har tidligere arbeidet blant annet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og i Rikstrykdeverket.

1 Innledning

Den synligste, og kanskje høyest profilerte, egenskapen ved e-forvaltning er front- eller første-linjetjenester som gjøres elektronisk tilgjengelige. Publikum, eller en part i en forvaltningssak, kan initiere eller få informasjon om en sak elektronisk. Informasjon om saken kan være i form av generell veiledning, eller knyttet direkte til den aktuelle saken. E-forvaltning som gir en part i saken konkret informasjon om saken, og som eventuelt også gir parten muligheter til å følge sakens gang, innebærer at den elektroniske fronttjenesten integreres med de bakenforliggende saksbehandlingssystemene.

Den offentlige forvaltningens saksbehandling dreier seg i stor grad om å treffe vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer. Både reglene om hvordan saker skal behandles, og reglene om hva et vedtak skal eller kan gå ut på og etter hvilke kriterier, er rettslig regulert på ulike vis. Helhet og sammenheng i e-forvaltningen innebærer systemintegrasjon, der også de rettslige sidene ved saksbehandlingen håndteres riktig, betryggende og etterprøvbart.

Behovet for systemdokumentasjon som kaster lys over IT-systemers rettslige innhold har vært løftet frem tidligere (for eksempel i Schartum 1993, Andresen 1999). Et nøkkelord for behovet er *transparens*. Behandlingen av opplysninger, og særlig utfallet av behandlingen, skal være riktig. Det må være mulig å etterprøve at det er tilfellet. Hva et IT-system gjør, og hvordan, bør være mulig både å finne frem til og å forstå.

2 Noen trekk ved e-forvaltningens IT-systemer

Utgangspunktet i tidligere arbeider om dokumentasjon av rettslig innhold har gjerne vært behovet for å forstå store og komplekse etatsinterne IT-systemer. E-forvaltning endrer dette utgangspunktet på flere måter. Tre sentrale endringer er drøftet i Andresen (2007). Den første er utvidet brukerkrets. Systemene gjøres tilgjengelige for andre enn ansatte saksbehandlere – som oftest partene i en sak. Den andre endringen er økt gjenbruk av opplysninger. Den tredje endringen er at grensene mellom forvaltningsorganer vil kunne fremstå som mindre tydelige.

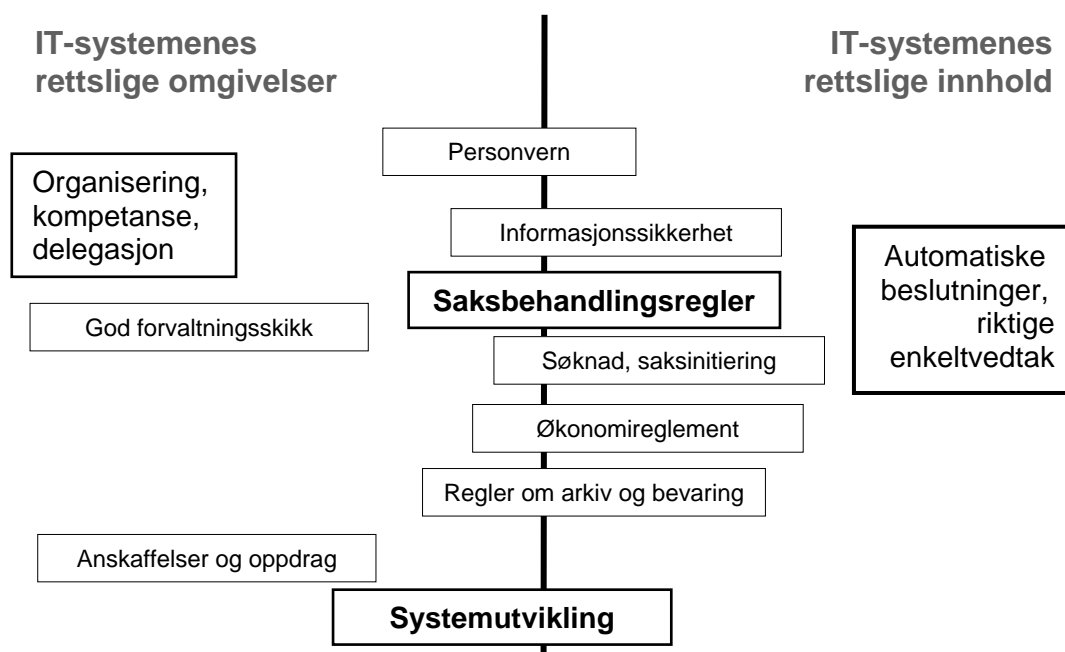
Et viktig trekk ved de teknologiske endringene e-forvaltning fører med seg er at systemene deles opp i mindre, selvstendige enheter. Disse enhetene betegnes gjerne som komponenter eller tjenester. Komponentene er selvstendige blant annet i den forstand at de kan startes, kjøres og stoppes uavhengig av andre komponenter. For å oppnå helhetlige saksbehandlingsprosesser, må ofte ulike komponenter integreres. E-forvaltningens IT-systemer er satt sammen av bygge-

klosser som hver for seg er mindre komplekse enn de tidligere totalsystemene. Hver komponent utfører, ideelt sett, en relativt enkel og oversiktlig jobb. Det er tydelige og skarpe grensesnitt mellom hver komponent. Kompleksiteten vil ikke lenger ligge i et stort og uoversiktlig IT-system. Den vil ligge i samspillet mellom aktører, og i integrasjonen mellom komponenter. Man kan anta at det blir lettere å finne og løse feil som er klart lokalisert inne i en komponent. Feil i grensesnitt og integrasjon mellom komponenter kan derimot bli vanskeligere både å finne og å løse.

En tilsvarende dualitet kan gjelde når systemenes rettslige innhold skal dokumenteres. Det vil være enklere å ha oversikt over kombinasjoner av kriterier og utfall i en avgrenset komponent enn i et komplekst totalsystem. På den annen side blir det vanskeligere – og viktigere – å ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan en komponent blir brukt som ledd i ulike sammensatte prosesser. En komponent kan være utviklet med tanke på å ivareta et gitt rettslig innhold i en konkret saksbehandlingsprosess. Senere kan det vise seg hensiktsmessig å gjenbruke komponenten i annen saksbehandling, kanskje også under et annet forvaltningsorgan.

3 IT-systemers rettslige innhold

Det er en lang rekke rettslige reguleringer som har betydning for hvordan forvaltningens IT-systemer skal være. I figur 9.1 er dette illustrert med et skille mellom «rettslige omgivelser» og «rettslig innhold». Merkelappene i figuren angir juridiske stikkord for noen typiske prosesser rundt og komponenter i et IT-system. De er ikke ment å være fullstendig dekkende for en hver situasjon. For eksempel kunne det tenkes at opphavsrett eller arbeidsmiljø i noen sammenhenger var en relevant del av de rettslige omgivelsene for et IT-system i forvaltningen. Noen merkelapper er plassert helt og holdent på venstre side, som en del av systemets omgivelser. De kan ha stor betydning for valg og beslutninger om systemet, men finnes ikke igjen i programkoden.



Figur 9.1 Forholdet mellom IT-systemers rettslige innhold og rettslige omgivelser

Merkelappen «Automatiserte beslutninger, riktige enkeltvedtak» er plassert entydig på høyre side. Bak denne merkelappen ligger den delen av IT-systemet som utfører den etatsspesifikke,

«egentlige» forvaltningsoppgaven – for eksempel å beregne hvor mye skatt man skal betale, eller å bytte fastlege. Denne delen av et IT-system omtales også som systemets forretningsregler eller forretningslogikk.

Et viktig poeng i illustrasjonen er at mange av merkelappene befinner seg *på* streken. De kan høre til på begge sider. Generelle saksbehandlingsregler, regler om personvern, arkiv, økonomistyring etc. er en del av de rettslige omgivelsene. Samtidig kan de også inkorporeres i selve IT-systemet, og utgjøre deler av IT-systemets rettslige innhold.

Man kan kanskje si at et IT-systems rettslige omgivelser eksisterer *a priori*. Her vil det si før, og uavhengig av, IT-systemet. For eksempel må regler om saksbehandling og arkivregler følges uansett om det skjer manuelt eller elektronisk. IT-systemets rettslige innhold blir til i en systemutviklingsprosess. Systemutvikling er valg og beslutninger. Å utforme rettslig innhold i et IT-system er i seg selv en rettslig beslutning.

E-forvaltning endrer i seg selv ikke dette utgangspunktet. Å gjøre en elektronisk tjeneste tilgjengelig for parter eller publikum er å legge til en komponent, som tilfører IT-systemet sitt eget rettslige innhold. I prinsippet skjer det ingenting med systemets rettslige omgivelser, men de teknologiske valgene og beslutningene er nye. Derfor er omlegging til elektroniske publikumstjenester mer enn bare en ombrekking av «nøytrale» IT-systemer. Omleggingen innebærer nye rettslige beslutninger som skaper nytt rettslig innhold. Det gjelder selv om målsetningen er at IT-systemet skal gi nøyaktig samme resultat i hver enkelt sak som før.

En komponent i IT-systemet som håndterer saksinitiering fra borgeren, eller en komponent som håndterer arkivregler, er i prinsippet uavhengig av den etatsspesifikke forretningslogikken. Den etatsspesifikke komponentens rettslige innhold kan og bør begrenses til sakstypens opplysningsbehov, kriterier og mulige utfall. De generelle komponentenes rettslige innhold kan og bør begrenses til sine relevante regelverk, for eksempel Noark-standarden (Noark-4 1999) for elektroniske arkiver. Dokumentasjon av det rettslige innholdet blir i prinsippet enklere og mer rendyrket ved oppdeling i komponenter.

4 Indikasjoner om status for systemdokumentasjon

Mangelfull eller for dårlig vedlikeholdt systemdokumentasjon er et problem som informatikere og systemeiere har forsøkt å ta tak i gjennom flere tiår. Manglene har vært forklart blant annet med at dokumentasjon er en ekstra byrde og ikke en essensiell del av systemutviklingen, og at ferdighetene til å skrive forklarende prosa er oversett i IT-utdanningen (Naur 1992, s. 352–353). En grunn til at eksisterende dokumentasjon ikke blir vedlikeholdt er at mye av systemdokumentasjonen er biprodukt av utviklingsmetodene (Andresen 1999, s. 49). Etter at IT-systemet er tatt i bruk, genererer ikke videre utvikling og forbedringer relevant dokumentasjon i samme utstrekning. Derfor stemmer det faktiske IT-systemet ofte ikke overens med dokumentene som forklarer systemet.

4.1 Kontrollmyndigheters påpekning av mangler

Jeg kjenner ikke til noen samlet oversikt over hvor godt forvaltningens IT-systemer er dokumentert. Det finnes imidlertid en del indikasjoner i revisjonsrapporter og andre publiserte funn fra ulike kontrollmyndigheter. Et eksempel er Riksrevisjonens omtale av Nærings- og handelsdepartementets egenmeldte behov for å sikre god nok systemdokumentasjon i Altinn II-prosjektet (Dok. nr. 1 [2006-2007], s. 132–133). Oslos kommunerevisjon har påpekt at for eksempel kommunens felles lønnsystem lider under «manglende systemdokumentasjon som er nødvendig for å forstå og kontrollere systemets virkemåte» (Kommunerevisjonens årskatalog 2005, s. 54). Et tredje eksempel finnes i Statistisk sentralbyrås beskrivelse av systemet for rapportering fra kommunene til Staten:

«KOSTRA er til dels mangelfullt dokumentert. I prosjektperioden har fokus vært på utvikling og drift, som har forskyvet dokumentasjonsarbeidet på mange områder» (SSB-notat nr. 2003/69, s. 32).

Erkjennelsen av at dokumentasjon kan være mangelfull finnes også i mer generell form, slik som i dette eksemplet om avlevering av elektroniske arkiver:

«Men systemdokumentasjonen er ein kritisk faktor, og kvar einskild avlevering må testast mot den dokumentasjonen som følgjer med. Problemet med mangelfull dokumentasjon har auka i takt med utviklinga av stadig meir komplekse system» (St. meld. nr. 22 [1999-2000], s. 48).

En slik opprømsing av enkeltstående konkrete mangler kan gjøres mye lenger. Eksemplene er ikke vanskelige å finne. Det er imidlertid nødvendig å understreke at enkelttilfellene neppe gir et helt dekkende bilde. Funn i revisjonsrapporter kretser ofte om forhold som bør utbedres. Det gis sjelden klart uttrykk for om det er en spesiell eller en alminnelig situasjon som påpekes. Slike påpekninger av konkrete mangler kan likevel gi en indikasjon på at utilstrekkelig systemdokumentasjon er en velkjent dårlig samvittighet hos forvaltningen.

4.2 *Plikter til å dokumentere*

På noen avgrensede områder har forvaltningen en klar plikt til å dokumentere sine IT-systemer. For økonomisystemer er plikten til å dokumentere klarest uttrykt. I bestemmelsene om økonomistyring i staten heter det blant annet:

«Det skal foreligge en systemdokumentasjon som gjør det mulig å sette seg inn i alle deler av økonomisystemets oppbygging og virkemåte. Dette omfatter dokumentasjon av alle funksjoner og registre for datainnsamling, datalagring og behandling av transaksjoner i økonomisystemet, herunder danning av systemgenererte poster, behandling av faste data, oppsettsparametere, tilgangskontroller og tilgangsrettigheter, maskinelle og manuelle avstemminger og generering av obligatoriske spesifikasjoner» (forskrift av 12. desember 2003 nr. 1939).

For arkivsystemer er plikten til å dokumentere systemet mer indirekte. I arkivforskriften (11. desember 1998 nr. 1193) § 2-6, siste punktum, kreves det at «Elektroniske system skal vere fullgodt dokumenterte», uten at innholdet i dokumentasjonen beskrives nærmere. I § 2-9 stilles følgende krav:

«For elektronisk journalføring skal offentlege organ normalt nytte eit arkivsystem som følgjer krava i Noark-standarden. Nye system skal vere godkjende av Riksarkivaren før dei blir tekne i bruk.»

Opplegget for godkjenning av systemer etter Noark-standarden går blant annet ut på at

«systemprodusentene skal utfylle en egenerklæring med opplysninger om hvilke formaliserte funksjonskrav fra Noark-4 som oppfylles. Egenerklæringen gis på et eget formulær utformet av Riksarkivaren» (Riksarkivaren 1999).

Dermed kreves det en relativt omfattende dokumentasjon av et arkivsystem for at det skal være tillatt å kun arkivere elektronisk.

De ovennevnte pliktene til å dokumentere systemer omfatter rettslig innhold i noen av de komponentene som ofte vil inngå i integrerte e-forvaltningssystemer. En annen bestemmelse

som også innebærer en indirekte uttrykt plikt til å dokumentere finnes i personopplysningslovens (14. april 2000 nr. 31) § 22:

«Hvis en avgjørelse har rettslig eller annen vesentlig betydning for den registrerte og fullt ut er basert på automatisk behandling av personopplysninger, kan den registrerte som avgjørelsen retter seg mot, kreve at den behandlingsansvarlige gjør rede for regelinnholdet i datamaskinprogrammene som ligger til grunn for avgjørelsen.»

Denne bestemmelsen er særlig interessant fordi den regulerer selve beslutningskomponenten i et IT-system, og ikke bare omkringliggende støttedokumenter. Retten til å kreve at det gjøres rede for regelinnholdet innebærer ikke bokstavelig talt en plikt til at systemdokumentasjonen allerede må finnes før noen stiller kravet, men det vil være nødvendig i praksis. Bestemmelsen har imidlertid en viktig begrensning i rekkevidden, ved at den bare gjelder for fullt ut automatisert behandling. Systemer som bare yter en saksbehandler beslutningsstøtte vil ikke være omfattet.

Utover disse noe fragmenterte pliktene, kan det kanskje også reises som et spørsmål om ikke en mer generell plikt til å dokumentere systemene bør følge direkte av kravene til god forvaltningsskikk. Dokumentasjonens primære formål er å gjøre et IT-system mer forståelig. Man kan vanskelig ivareta veiledningsplikt, krav til at saken skal være opplyst, begrunnelsesplikt, kontradiksjonsprinsipp, klageadgang med mer dersom man ikke forstår sine egne verktøy.

4.3 *Faglige normer og holdninger til dokumentasjon*

For systemutviklere vil det å produsere dokumentasjon ofte være en del av et oppdrag. Systemdokumentasjon vil i mange tilfeller være en av flere leveranser i en avtale. Innholdet i den dokumentasjon som beskrives i avtalen vil kunne være basert på direkte eller indirekte plikter til å dokumentere, som nevnt ovenfor. I tillegg til – eller kanskje noen ganger i stedet for – definerte rettslige formål med dokumentasjonen, vil også faglige normer og standarder ligge til grunn for hvordan systemutviklere dokumenterer. I den forbindelse er det viktig å være oppmerksom på at ulike skoleretninger ser forskjellig på hvordan dokumentasjon bør utvikles og vedlikeholdes.

En av de retningene som endrede oppfatninger om dokumentasjon har tatt, er at det vil være rasjonelt å «senke lista». En kanadisk studie undersøkte systemutvikleres bruk av og nytte av dokumentasjonen til de programmeringsspråkene og utviklingsverktøyene de brukte. Et av de funnene som presenteres og forklares grundigst er:

«Our work has revealed that at an individual level, software professionals are willing and accepting of out-dated documentation» (Forward 2002, s. 117).

Den utdaterte dokumentasjonen var som regel nesten like nyttig som den oppdaterte. Relativt store deler av dokumentasjonen var lite i bruk, mens en liten del av dokumentasjonen ble brukt ofte. Dersom systemutviklerne må velge mellom oppdatert dokumentasjon og belastninger på andre faktorer som økonomi og tidsbruk, var de villige til å ofre tilgangen til oppdatert dokumentasjon. En skoleretning innen systemutvikling («Agile software development») har som ideologisk standpunkt at det er bortkastet å vedlikeholde komplett og oppdatert dokumentasjon. Beskrivelser som forklarer IT-systemet anses ikke å ha egenverdi. En talsmann for dette standpunktet har i et essay formulert følgende oppskrift for når dokumentasjon bør oppdateres: «Update Only When It Hurts» (Ambler 2007).

På den annen side finnes det også skoleretninger som vektlegger systemdokumentasjon. Mange tradisjonelle metoder innen systemutvikling har foreskrevet produksjon av dokumenter som det primære kommunikasjonsmidealet mellom utviklere og systemeiere. Slike metoder

genererer omfattende dokumentasjon som biprodukt av utviklingen, ofte mer enn det som vil være hensiktsmessig å vedlikeholde senere ved videreutvikling og forbedringer av systemet. Et godt og gammelt eksempel fra en lærebok i funksjonsorientert, integrert systemanalyse formulerer det slik:

«Har man sagt ja til integrert systemanalyse, har man også sagt ja til

- at skaffe all viden om et (del)system inden programmering
- at dokumentere denne viden» (Delskov og Lange 1991, s. 27).

Mitt poeng i denne sammenhengen er at faglige normer blant systemutviklere – holdninger til dokumentasjon og ferdighetene til å skrive den – antakelig har stor praktisk betydning for hvordan IT-systemene blir dokumentert. Likevel er ikke slike faglige normer noen entydig og stabil kilde til dokumentasjonskrav. De gir ingen garanti for at man får dokumentasjon som gjør det mulig å sette seg inn i alle deler av systemets oppbygging og virkemåte. Derfor mener jeg at miljøer som forsker på e-forvaltning bør være opptatt av å systematisere og formulere behovene for systemdokumentasjon, uavhengig av valg av utviklingsmetode.

5 Systemintegrasjon mellom komponenter i e-forvaltningen

En av e-forvaltningens utfordringer er integrasjon mellom komponentene. Et utbredt og viktig perspektiv på denne integrasjonen går mellom fronttjenester (de som nås av e-borgeren, gjennom et elektronisk grensesnitt) og såkalte backofficetjenester. Backoffice kan for enkelthets skyld betegne alle andre deler av IT-systemet. Integrasjonen dreier seg om i hvilken grad det som påbegynnes i fronttjenesten blir plukket opp og behandlet videre i relevante backoffice-tjenester. I tillegg dreier integrasjon seg også om hvordan og i hvilken grad ulike backoffice-tjenester kan kommunisere med hverandre.

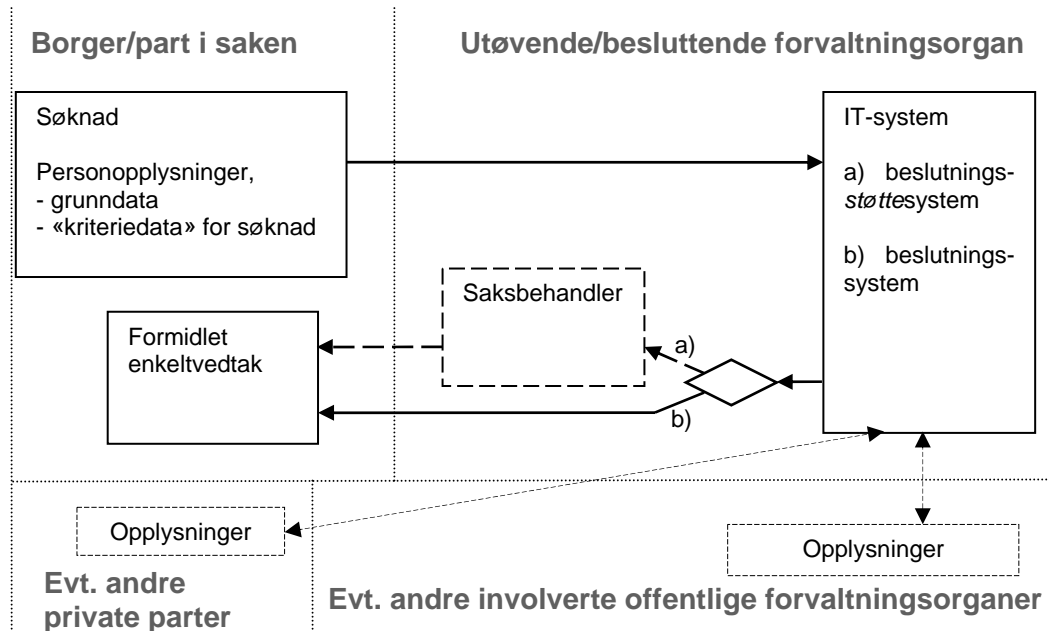
Integrasjonen mellom tjenester kan i seg selv være omfattende og komplekse. Ulike modeller for tjenesteintegrasjon drøftes for eksempel i Westholm (2005). En mulig modell er at samme fronttjeneste kan være integrert med ulike backofficetjenester. Dette er prinsippet for skjemaer fra ulike etater i Altinn. En annen modell er at forskjellige fronttjenester kan bruke en felles backofficetjeneste. Et eksempel på det er felles autentiseringstjeneste for MinSide. Et mange-til-mange forhold mellom fronttjenester og backofficetjenester vil man kunne få for eksempel når systemet for elektronisk resephåndtering er fullt utbygd.

Denne generelle – og kanskje overforenklete – fremstillingen presenterer e-forvaltningens teknologi som en samling av enkle komponenter, mens kompleksiteten ligger i samspillet og integrasjonen. IT-systemets rettslige innhold er ikke bare lokalisert i den enkelte komponent, det befinner seg også i integrasjonsteknologien, mellom komponentene. En dokumentasjon som gjør det mulig å sette seg inn i alle deler av systemets oppbygging og virkemåte må derfor også beskrive sammenhengene. Nedenfor følger noen beskrivelser av ulike integrasjonstilfeller i norsk e-forvaltning.

Den synligste egenskapen ved e-forvaltning er fronttjenester som gjøres elektronisk tilgjengelige for publikum, for eksempel søknadsskjema og «følg saksgangen»-informasjon og lignende. Dokumentasjon av det rettslige innholdet i en relativt enkel komponent som kommuniserer med publikum byr imidlertid ikke på de største utfordringene. Det er de rettslige beslutninger og valg som er truffet for å oppnå integrasjonen mellom komponentene som er vanskelig å få til. Det rettslige innholdet i integrasjonen, det vil si i samspillet mellom ulike systemkomponenter og eventuelt også ulike aktører, kan være mer krevende å dokumentere.

Figur 9.2 viser en prinsipiell skisse over tjenesteintegrasjon mellom ulike aktører i e-forvaltningen. I helt enkle tilfeller, som for eksempel bytte av fastlege på nett, går integrasjonen

kun mellom fronttjenesten og fagsystemet i et forvaltningsorgan. Riktignok er det flere ulike IT-komponenter hos forvaltningsorganet som samhandler i denne operasjonen, men figuren er begrenset til å vise noen typer aktører. Saksbehandlingen er uberørt av menneskehender. En dokumentasjon av fronttjenesten bør blant annet si noe om hvilket sikkerhetsnivå tjenesten er basert på – i tilfellet med bytte av fastlege ville det kanskje i praksis innebære en faglig begrunnelse for det relativt svake sikkerhetsnivået som er valgt.



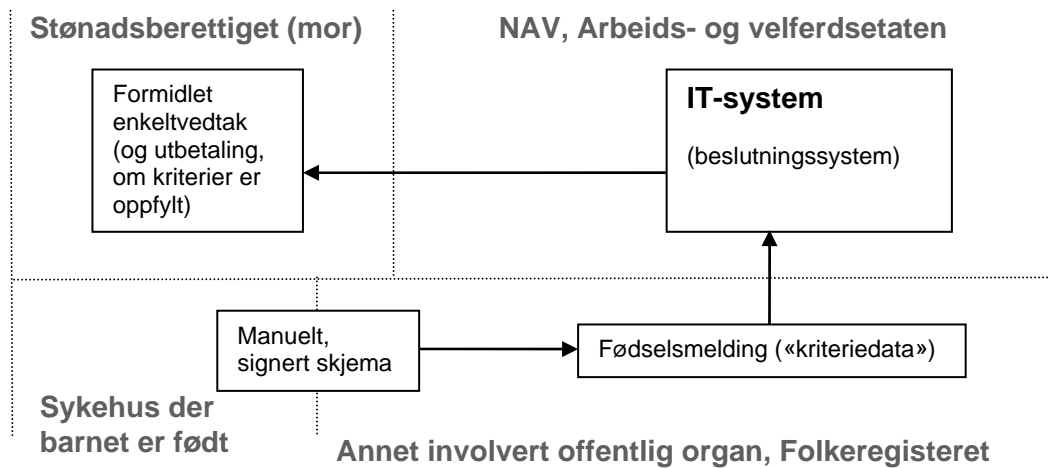
Figur 9.2 Integrasjon mellom ulike aktører i e-forvaltningen

5.1 Eksempel på sterk integrasjon: Automatisk saksbehandling av barnetrygd

Figur 9.3 viser den automatiserte prosessen med saksbehandling og utbetaling av barnetrygd. Eksemplet er ikke helt typisk for e-forvaltningen, fordi det ikke er noen fronttjeneste der søkeren initierer saksbehandlingsprosessen. Det vanligste er at man får tilsendt vedtaket i posten, uten å ha vært verken elektronisk eller direkte i kontakt med forvaltningsorganet på forhånd.

Barnetrygd for barn som blir født i Norge, blir som hovedregel igangsatt uten at søknad må settes fram, dersom barnets mor er registrert som bosatt i folkeregisteret. Kriteriene for barnetrygd er at barnet er under 18 år, bor hos den stønadsberettigede, og er medlem i folketrygden.

Det finnes visse situasjoner der en person som er berettiget til barnetrygd faller utenfor den automatiske behandlingen. I visse særtilfeller (for eksempel kort botid) kan det være nødvendig å sende søknad selv. Hovedregelen er imidlertid helautomatisk behandling. En vesentlig del av dokumentasjonen av det rettslige innholdet bør dreie seg om å beskrive hvilke situasjoner, enten ut fra særskilte trekk ved regelverket eller ut fra pragmatiske valg i systemutviklingen, som kan oppstå der en person som har rett til barnetrygd *ikke* vil bli omfattet av den helautomatiske saksbehandlingen.



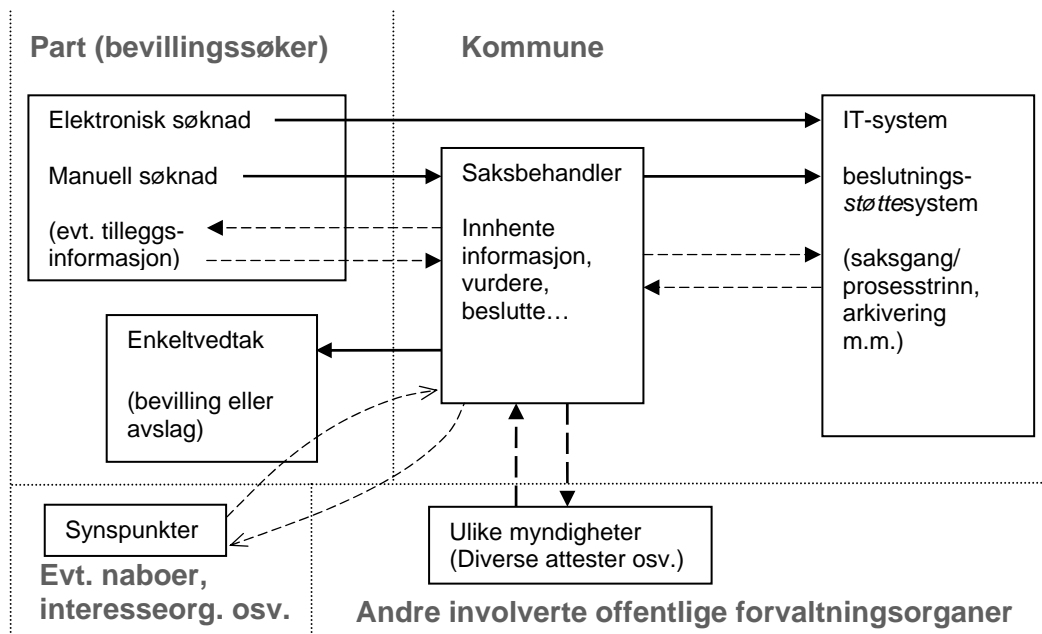
Figur 9.3 Automatisert saksbehandling ved utbetaling av barnetrygd

5.2 Eksempel på e-forvaltning med svak integrasjon: Skjenkebevillinger

Søknad om skjenkebevilling avgjøres av vedkommende kommune. Avgjørelsen er basert på skjønn. Kriteriene er relativt åpne. Alkoholoven (lov av 2. juni 1989 nr. 27) gir visse føringer om momenter som det er relevant å legge vekt på. Det stilles krav til å innhente informasjon om både søkeren selv og om virksomheten. Synspunkter fra andre interessenter kan også tillegges vekt.

Ettersom saksområdet er kommunalt, finnes det ikke ett felles verktøy for saksbehandlingen. Hver kommune bestemmer selv om de ønsker noen form for elektronisk fronttjeneste for slike saker. I mange kommuner mottas kun helt manuelle søknader på papir. Enkelte kommuner (for eksempel Vefsn kommune i Nordland) har publisert et søknadsskjema, som kan fylles inn på skjerm, men som må skrives ut og sendes inn for å bli behandlet. Det gir en viss bedring i tilgjengeligheten, men ingen integrasjon med backofficetjenester.

Oslo kommune har en fronttjeneste der et søknadsskjema både kan fylles ut og sendes inn elektronisk. Dermed er det også noe integrasjon med backofficetjenester. Saksbehandlingsprosessen blir initiert, skjemaet journalført og opplysninger lagret. Saksbehandleren får et tilrettelagt grunnlag, men ellers er den videre saksbehandlingen like manuell som i kommuner uten elektronisk fronttjeneste. Arbeidet med å hente inn opplysninger og synspunkter utenfra er ikke integrert i systemet.



Figur 9.4 Arbeidsprosesser ved behandling av søknad om skjenkebevilling

Saksbehandlingsprosessen er i stor grad manuell, og det rettslige innholdet i IT-systemet er formodentlig enkelt og oversiktlig. Dersom man – for tankeeksperimentets skyld – ser for seg en sterkere elektronisk integrasjon med komponenter hos eksterne aktører, ville det rettslige innholdet bli vesentlig mer komplisert. Eksempelvis kunne man se for seg at politiet lagde en «vandelsautomat», slik at søkerens vandelsattest ble tilgjengelig for kommunen uten at en saksbehandler må be om den. En slik «automat» vil måtte inkludere en teknisk representasjon av regler som sikrer at den bare avgir opplysninger til komponenter og sakstyper der kommunen faktisk har anledning til å innhente vandelsattest. Slike regler er allerede en del av systemets rettslige omgivelser, personopplysningsloven (lov av 14. april 2000 nr. 31) stiller krav til et grunnlag for å behandle opplysninger. Ved en teknisk integrasjon vil det være nødvendig å transformere relevante personvernreguleringer til rettslige innhold i IT-systemet.

Tankeeksperimentet kan også trekkes videre. Etter at vandel og firmaopplysninger med videre er kontrollert, kunne deler av søknaden publiseres på en åpen nettjeneste der eksterne interessenter kunne meddele sine synspunkter. Relevante deler av søknaden kan for eksempel være hvilket lokale det gjelder og ønskede åpningstider. Det rettslige innholdet i en slik integrert tjeneste kan blant annet dreie seg om hvorvidt anonyme innlegg skal tillates og lignende.

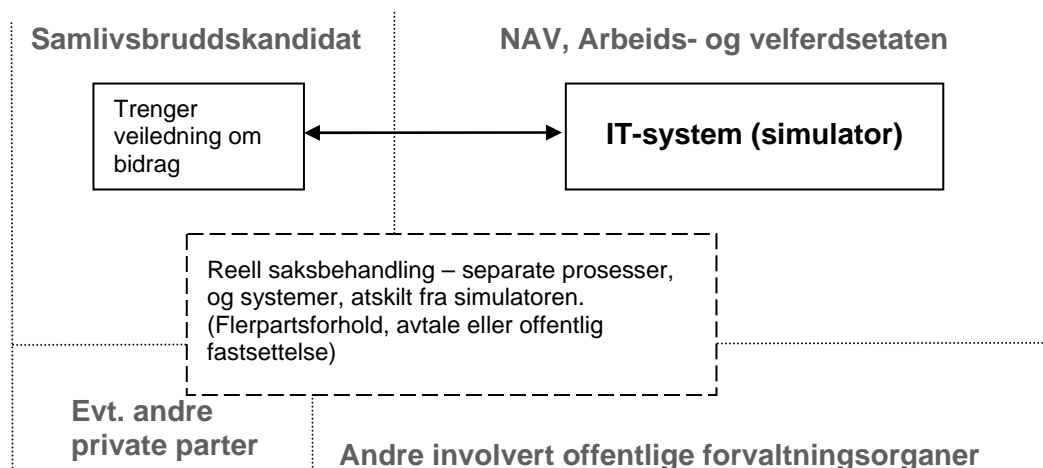
5.3 Eksempel på fronttjeneste uten integrasjon: Vedtakssimulator

Noen sakstyper er så kompliserte at en fullt integrert elektronisk behandling kan ligge et stykke frem i tid. Et eksempel er saker om barnebidrag. Det er mange trekk ved saksbehandlingen som tilsier at slike saker vil egne seg for utstrakt integrert e-forvaltning. Bidragssakene varer oftest i mange år. Partsforholdene er vanligvis stabile. Bidraget kan fastsettes gjennom avtale mellom bidragspliktig og bidragsmottaker. Alternativt kan det fastsettes av bidragsfogd dersom partene ønsker det, eller dersom de ikke blir enige.

Grunnprinsippene for å beregne et bidrag er enkle. De følger en matematisk formel. En vedtatt sats for hva et barn i en bestemt aldersgruppe koster skal multipliseres med en fordelingsfaktor, som beregnes ut fra hvor stor inntektsforskjellen er mellom foreldrene. Avhengig av hvor mye samvær den bidragspliktige skal ha med barnet, reduseres bidragsbeløpet med et

kronebeløp basert på antall netter pr. måned og barnets alder. Videre beregnes den bidragspliktiges samlede bidragsevne ut fra vedkommendes inntekt. Bidragsevnen begrenser størrelsen på bidragsplikten, den kommer primært inn i bildet når inntekten er lav, og når samme bidragspliktige har forsørgeransvar for flere barn.

Den matematiske formelen som dekker hovedprinsippet inneholder mange momenter. En enkelt beregning krever informasjon om partenes økonomiske forhold, kjennskap til vedtatte satser for underholdskostnad og samværsfradrag, regelverkskunnskap, og regneferdigheter. For å *veilede* en samlivsbruddskandidat, eller annen vitebegjærlig borger, om hva som kan være aktuelle bidragsbeløp under gitte betingelser, er det tilstrekkelig med en fronttjeneste som simulerer et vedtak som følger hovedlinjene. En slik konkret veiledning kan også være et nyttig utgangspunkt for foreldre som går inn for å inngå egen avtale om bidrag. NAV tilbyr en bidragskalkulator, tilgjengelig for alle på <http://www.nav.no/bidragsveileder>. Brukeren angir begge foreldres inntekter – bare et anslått kronebeløp, kalkulatoren behandler ikke personopplysninger, og sjekker derfor ikke om beløpene er reelle. Barnets alder og omfanget av bidragspliktiges samvær angis også. Ut fra satser og regelverk beregnes bidragets størrelse, men med klare forbehold om at kalkulatoren ikke tar hensyn til eventuelle andre bidragsplikter og særskilte forhold ellers. Den reelle saksbehandlingen, dersom partene trenger å få fastsatt bidraget, henter inn personopplysninger, beregner og registrerer avgjørelser, produserer og arkiverer brev med mer i andre IT-komponenter. Integrasjonen – eller snarere fraværet av integrasjon – er illustrert i figur 9.5.



Figur 9.5 Eksempel på fravær av integrasjon mellom veiledning (simulator) og saksbehandlingen

Det er et langt stykke å gå fra en slik enkel kalkulator til et integrert e-forvaltningssystem som kan håndtere hele den reelle saksbehandlingen. For det første er det en del spesialtilfeller i regelverket, som er mer kompliserte enn grunnmodellen. Dersom samme person er bidragspliktig overfor flere bidragsmottakere, vil den beregnede bidragsevnen påvirkes av de samlede forpliktelsene. Forholdstallet mellom bidragspliktiges lønn og hver av dennes bidragsmottakeres lønn påvirker også beregningen. I visse tilfeller kan samme person være bidragspliktig overfor en person og samtidig være bidragsmottaker fra en annen person. Det er også visse tilfeller der noen opplysninger i saken fastsettes skjønnsmessig. Dersom en person har lav nominell inntekt, men likevel påviselig sitter godt i det økonomisk, kan det treffes beslutning om at bidragsevnen skal settes høyere enn standardberegningene tilsier.

Et saksforhold der en person har bidragsplikt overfor flere mottakere er ikke bare en faktor som kompliserer bidragsberegningen. Det medfører også visse personvernproblemer. En bidragsmottaker som får lavere utbetaling enn forventet, må ha krav på en begrunnelse for

dette. En slik begrunnelse vil kunne avdekke at motparten også har andre bidragsplikter. Spørsmålene om hvilket innsyn man skal ha i tilstøtende saker er ikke spesifikke for bidragsaker. Svarene må utledes av generelle regler om partsinnsyn, registerinnsyn, rett til begrunnelse og kontradiksjon med videre. En elektronisk fronttjeneste for bidragsaker, som integreres fullt ut med de øvrige saksbehandlingsprosesser, vil få et omfattende og komplekst rettslig innhold langt utover det som ligger i denne enkle bidragskalkulatoren.

Dokumentasjon av det rettslige innholdet i selve bidragskalkulatoren kan i prinsippet bestå av enkle henvisninger til barnelova (lov av 8. april 1981 nr. 7 kapittel 8, særlig § 71) og bidragsfastsettingsforskriften (forskrift av 15. januar 2003 nr. 123). Det er imidlertid også nødvendig for å forstå en slik løsrevet fronttjeneste å dokumentere komponentens dekningsgrad, altså å forklare hvilke deler av regelverket som man ikke får veiledning om ved bruk av kalkulatoren. Forklarende tekster i skjermbildene beskriver visse generelle forbehold og unntak, men gir ikke fullstendig oversikt. For eksempel tas det ikke hensyn til regler om samtykke for barn over 12 år etter forskriftens § 4. Skjønnsbestemt fastsetting av inntektsevne er heller ikke beskrevet, de nærmere reglene om dette er beskrevet i et rundskriv.

6 Dokumentasjon av enkeltkomponenter og av sammenhenger

Dersom man legger et lavt ambisjonsnivå for e-forvaltningen til grunn, kan utviklingen begrenses til å etablere elektroniske fronttjenester for søknader og saksinitiering i hver enkelt etat, som er endimensjonalt integrert med et enkelt bakenforliggende saksbehandlingssystem. Dette tilsvarer den enkleste av de fire modellene for backoffice integrasjon: «One service, one stage» (Westholm 2005). De første skrittene på veien mot e-forvaltning har vært preget av denne tilnærmingen til integrasjon.

Det er imidlertid klart uttrykt i IT-politikken at ambisjonene er mer omfattende. I handlingsplanen eNorge 2009 heter det blant annet i omtalen av Minside at

«[den] innebærer at innbyggere ikke lenger må vite hvordan det offentlige er organisert for å finne frem til tjenester de har behov for» (eNorge 2009, s. 12 første kolonne).

Dette innebærer igjen at forvaltningens organisering i noen grad endrer karakter fra institusjonsdrevet til oppgavedrevet. En felles teknisk komponent som kan brukes av flere etater, forutsetter at de etatene som skal bruke komponenten innordner seg felles standarder.

En komponent som skal brukes til flere formål – både innen samme etat og mellom flere etater – må være godt dokumentert for at den i det hele tatt skal være brukbar i nye sammenhenger. Dersom man for eksempel ser for seg en vandelsautomat, for å ta opp igjen noe fra det tankeeksperimentet som var presentert tidligere i kapitlet (avsnitt 5.2) må denne komponenten beskrive særdeles grundig hvilket regelverk den håndterer, hvordan det er tolket og implementert, og hvilke eventuelle begrensninger og forbehold for bruk av komponenten som ikke er håndtert teknologisk. Dette opplagte behovet for tilstrekkelig dokumentasjon av felles komponenter kan i seg selv bidra til at det legges mer arbeid og innsats i beskrivelsene. I tillegg vil en teknisk arkitektur som består av enklere og mer faglig og funksjonelt rendyrkede komponenter være enklere å dokumentere, fordi hver komponent i seg selv er mindre kompleks. Både forenklet dokumentasjonsarbeid og et mer åpenbart behov for dokumentasjonen tilsier at e-forvaltningen kan bli en kjærkommen mulighet til å dokumentere systemenes rettslige innhold bedre.

På den annen side betyr bruk av samme komponent til flere formål at det vil kunne finnes flere parallelle, men like fullt gyldige, tolkninger av hvordan det er gangbart å bruke komponenten. For å dokumentere IT-systemers rettslige innhold vil det derfor også være nødvendig at hver etat som bruker en fellestjeneste dokumenterer *sin bruk* av komponenten. Budskapet er

enkelt og edruelig: Reell kompleksitet i IT-systemenes rettslige innhold må forstås og forklares. Kompleksiteten blir ikke helt borte selv om de teknologiske løsningene og mulighetene for å håndtere den blir bedre. Antakelig er det både behov for å utvikle bedre metoder og maler for systemdokumentasjon, og for å vurdere nærmere om det vil være hensiktsmessig å utforme mer konkrete plikter til å dokumentere.

Litteraturliste

- Alkoholloven. 2. juni 1989 nr. 27. *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.*
- Ambler, S. (2007) «Agile/Lean Documentation: Strategies for Agile Software Development». <http://www.agilemodeling.com/essays/agileDocumentation.htm>. (7.3.2008).
- Andresen, H. (1999) *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*. Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitet i Oslo.
- Andresen, H. (2007) «Dokumentasjon av rettslig innhold i e-forvaltningens IT-systemer». I: Dag Wiese Schartum (red.) *Elektronisk forvaltning i Norden: praksis, lovgivning og rettslige utfordringer*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Arkivforskriften. Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193: *Forskrift om offentlige arkiv*.
- Barnelova. 8. april 1981 nr. 7. *Lov om barn og foreldre*.
- Bidragsfastsetningsforskriften. Forskrift av 15. januar 2003 nr. 123: *Forskrift om fastsettning og endring av fostringstilskot*.
- Delskov, L., T. Lange (1991) *Strukturert analyse: Integrert systemanalyse*. København, Teknisk forlag.
- Dok. nr. 1 (2006-2007). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2005*. Riksrevisjonen
- Forward, A. (2002) «Software Documentation – Building and Maintaining Artefacts of Communication». Ottawa-Carleton Institute for Computer Science. University of Ottawa.
- Kommunerevisjonens årskatalog 2005. Oslo kommunerevisjon
- Moderniseringsdepartementet (2005) *eNorge 2009: Det digitale spranget*. Moderniseringsdepartementet, Oslo.
- Naur, P. (1992) *Computing, a human activity*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Noark-4 (1999). NOARK-4: Norsk arkivsystem. Riksarkivaren
- Personopplysningsloven. 14. april 2000 nr. 31. *Lov om behandling av personopplysninger*.
- Riksarkivaren (1999) «Opplegg for godkjenning av Noark-systemer». http://riksarkivet.no/arkivverket/lover/elarkiv/noark-4/nea_godkjenning.html. (7.3.2008).
- Schartum, D.W. (1993) *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- SSB notat nr. 2003/69. KOSTRA (Kommune – Stat – Rapportering): Rutinebeskrivelse og dokumentasjon. Statistisk sentralbyrå
- St. meld. 22 (1999-2000). *Kjelder til kunnskap og oppleving: Om arkiv, bibliotek og museum i ei IKT-tid og om bygningsmessige rammevilkår på kulturområdet*. Kulturdepartementet
- Westholm, H. (2005) «Models of Improving e-Governance by Back Office Re-Organisation and Integration». *Journal of Public Policy*, bind 25, nr. 01, s. 99–132.
- Økonomireglementet i staten. Forskrift av 12. desember 2003 nr. 1939: *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Finansdepartementet.