

Rapport 2002:14

Sluttrapport fra Program for elektronisk saksbehandling

Forord

Denne rapporten er Statskonsults sluttdokument fra *Program for elektronisk saksbehandling* (ELSAK). Programmet, som ble startet høsten 1998 og varte ut 2001, ble finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Programmet bygger på Statskonsults tidligere arbeid med elektronisk databehandling, rapporten fra Statssekretærutvalget for IT *Den norske IT-veien – Bit for bit* og Arbeids- og administrasjonsdepartementets handlingsplan 1999–2001 *Elektronisk forvaltning – Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen*.

Målsetningene med programmet har vært å tilrettelegge for at elektronisk saksbehandling skal bli en normal arbeidsform i forvaltningen. Programmet har i løpet av en treårsperiode bidratt til dette gjennom en rekke aktiviteter.

Programmet har lagt til grunn en forståelse av elektronisk saksbehandling som en mosaikk av mer eller mindre tett integrerte komponenter, som støtter opp under saksbehandlingen, snarere enn ett system som driver saksbehandlingsprosessen. Et sentralt virkemiddel for å nå målsetningen har vært en brukergruppe med deltakere fra virksomheter som på ulike områder har tatt i bruk eller planlegger å ta i bruk elektronisk saksbehandling. Det har vært arbeidet med å prøve ut eksisterende teknologi og pilotering av nye løsninger. Programmet har svært gode erfaringer med brukergruppen som forum for utvikling og utveksling av kunnskap, og vil anbefale bruk av slike fora i forvaltningsutviklingen!

Denne sluttrapporten oppsummerer erfaringer fra programmet.

Prosjektgruppen har bestått av seniorrådgiverne Frode Løbersli, Hans Fredrik Berg, Guri Verne, Torbjørn Vinje, Kari Thoresen, Halvor S. Oseid og rådgiver Vidar Holmane. Programledelsen ble først ivaretatt av Frode Løbersli, senere overtok Hans Fredrik Berg. Konsulentene Janne Bergland og Jorunn Sørby har vært prosjektsekretærer og hatt ansvar for veven. Programansvarlig den første perioden har vært avdelingsdirektør Pål Sørgaard, og i siste del avdelingsdirektør Guri Verne. Rapporten er skrevet av Hans Fredrik Berg, Halvor S. Oseid, Kari Thoresen og Jorunn Sørby. Vi vil takke for alle verdifulle bidrag fra medlemmer av brukergruppen, pilotene og andre som har bidratt til programmets gjennomføring.

Oslo, juli 2002

Jon Blaalid
direktør

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Mål og strategier.....	5
2.1	Målformuleringer og tolkninger.....	5
2.2	Programmets strategi.....	5
2.3	Forutsetninger for strategien.....	6
3	Programmodell.....	7
3.1	Aktivitetsoversikt.....	7
3.2	Organisering.....	8
4	Aktiviteter.....	9
4.1	Brukergruppa.....	9
4.1.1	Brukergruppemøter.....	9
4.2	Piloter.....	9
4.2.1	Kunnskapsforvaltning hos Forbrukerombudet.....	10
4.2.2	Kunnskapsforvaltning hos Fylkesmannen i Vestfold.....	11
4.2.3	eSPK.....	12
4.2.4	Utveksling av journalinformasjon.....	14
4.3	ELSAK-veven.....	14
4.4	Utredninger.....	15
4.4.1	Bruk av e-post i staten.....	15
4.4.2	Mellomlangsigtig lagring av elektroniske saksdokumenter.....	15
4.4.3	Fra få til finn.....	16
4.4.4	Kartleggingsprosjektet.....	17
4.4.5	Uten penn og blekk.....	19
4.5	Leverandørforum.....	19
4.6	Døgnåpen forvaltning.....	20
4.7	Andre aktiviteter og informasjonsformidling.....	20
5	Innovasjon og spredning.....	21
5.1	Prosjektbasert evaluering.....	21
5.2	ELSAK som virkemiddel for innovasjon.....	21
5.2.1	Innovasjonsprosesser.....	22
5.2.2	ELSAKs rolle i innovasjonsprosessen.....	24
6	Erfaringer.....	25
	Litteraturhenvisninger.....	27
	Vedlegg: Oversikt over ELSAK-veven.....	28

1 Innledning

Fokus for området elektronisk saksbehandling er effektiv ressursbruk og kvalitativ god oppgaveløsning i samsvar med de verdier forvaltningen bygger på. Området innebærer også styrking av brukerorienteringen i forvaltningen gjennom tilrettelegging av tjenesteyting mot enkelte brukergrupper og målrettet anvendelse av frigjorte ressurser.

Bakgrunnen for programmet er å finne i:

- Rapporten fra Statssekretærutvalget for IT *Den norske IT-veien – Bit for bit*¹.
- Statskonsults arbeid med elektronisk saksbehandling, bl.a. arbeidet med *Statens generelle kravspesifikasjon for elektronisk saksbehandling*².
- Arbeids- og administrasjonsdepartementets handlingsplan 1999–2001 *Elektronisk forvaltning – Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen*³.

Elektronisk saksbehandling var ett av åtte innsatsområder i den nevnte handlingsplanen, med følgende målformulering:

”Elektronisk saksbehandling med bruk av elektronisk informasjon og kommunikasjon, skal bli en normal arbeidsform i offentlig forvaltning. Elektronisk saksbehandling skal legge til rette for reformer og alternativ organisering av oppgaveløsningen, slik at brukerne får offentlige tjenester tilpasset deres behov.”

Elektronisk saksbehandling medfører en gjennomgående IT-støtte til hele saksbehandlingsprosessen, fra en sak oppstår til et eventuelt vedtak er fattet og meddelt. En slik form for saksbehandling innebærer bl.a. at saksdokumenter foreligger i elektronisk form, og at de utveksles elektronisk.

I Norge har slik form for saksbehandling gradvis blitt tatt i bruk i større eller mindre omfang de siste årene, særlig i kommune sektoren. Staten har stått noe tilbake med hensyn til å ta i bruk mer eller mindre fullelektroniske løsninger på dette området.

Elektronisk saksbehandling og tjenesteyting medfører behov for større omstilling i måten det offentlige løser sine oppgaver på. Slik omstilling vil ha konsekvenser for bl.a. arkivfunksjonen, interne rutiner og saksbehandlingsregler, saksbehandlers og ledes arbeidssituasjon og ikke minst hvordan brukerne kommuniserer med forvaltningen.

Hovedvirkemiddelet for å realisere målsetningen for området var et treårig program for elektronisk saksbehandling i statsforvaltningen. Programmet ble igangsatt i annen halvdel av 1998 og ble finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Statskonsult var den operative part i gjennomføringen av programmet.

¹ Samferdselsdepartementet, 1996

² Statskonsult, 1997

³ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1999

I løpet av treårsperioden har programmet bidratt til målsettingen slik den er uttrykt i handlingsplanen, som sitert i følgende punkter:

- *Analyse av juridiske hindringer knyttet til elektronisk saksbehandling og forslag til regelreformatarbeidet.*
- *En sikker og pålitelig infrastruktur for elektronisk kommunikasjon i forvaltningen og kommunikasjon med forvaltningens brukere.*
- *Kompetanseheving i forvaltningen innenfor elektronisk arkiv, dokumenthåndtering og saksbehandling.*
- *At virksomhetene aktivt har prøvet ut ny teknologi, hvor erfaringene har kommet fellesskapet til gode.*

2 Mål og strategier

2.1 Målformuleringer og tolkninger

Formålet med Program for elektronisk saksbehandling (ELSAK) er gitt i generelle termer: Å bidra til bedre bruk av IT i saksbehandling slik at potensialet for både kvalitative og kvantitative gevinster realiseres.

Det er imidlertid gitt mer spesifikke mål i AADs beskrivelse av målsettingen for innsatsområdet som gjengitt i innledningen. Nedenfor redegjør vi kort for hvordan vi oppfatter disse målene.

1. **Elektronisk saksbehandling ... skal bli en normal arbeidsform i offentlig forvaltning.**
Dette betrakter vi som et *spredningsmål*. Graden av måloppnåelse vil imidlertid i stor grad være avhengig av faktorer utenfor ELSAK-programmet. ELSAK bør derfor fokusere på å være én av mange pådriveraktører og etablere kontakter til andre aktører innen feltet.
2. **Elektronisk saksbehandling skal legge til rette for reformer og alternativ organisering av oppgaveløsningen ...**
Dette betrakter vi som et *organisasjonsutviklingsmål*. ELSAK har derfor lagt vekt på mulighetene for å tenke ny arbeidsdeling, nye roller og nye samarbeidsrelasjoner, ikke bare gjøre det samme som før med ny teknologi.
3. **... slik at brukerne får offentlige tjenester tilpasset deres behov.**
Dette betrakter vi som et mål for retningen av organisasjonsutviklingen – *et tjenesteorientert mål*. Prioritering av brukerbehov flytter fokus fra intern effektivisering som tidligere har vært sentralt. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning her, men det kan bli det.

I 2001 ble mandatet utvidet med følgende:

4. Videre skal Statskonsult bidra til å utvikle forvaltningens tjenesteyting overfor brukerne både gjennom elektroniske kanaler og de vanlige kontaktmåter, bl.a. ved å bistå i AADs arbeid med døgnåpen forvaltning.

2.2 Programmets strategi

Med bakgrunn i målformuleringene har ELSAK-programmet lagt opp strategien som følger:

- **Programmet skal forankres i virksomhetene**
For å sikre dette, har vi lagt opp til flere virkemidler:
 - Ei brukergruppe, sammensatt av virksomheter fra forskjellige deler av statsforvaltningen, fra departementer til fylkesmenn. Gruppen er sammensatt ut fra en bredt anlagt invitasjon.
 - Pilotforsøk i et mindre antall virksomheter. Temaer for pilotene er bestemt etter diskusjoner i brukergruppen.
 - Erfaringsutveksling mellom virksomhetene skal være en vesentlig del av programmet.
- **Folkevognmodellen**
Vi tror ikke det er riktig å sette i gang store teknologiske utviklingsprosjekter for å få IT spesialtilpasset staten. Skal forvaltningen ta i bruk elektronisk saksbehandling forholdsvis raskt, er det mer lønnsomt å satse på folkevognmodellen, dvs. etablert og rimelig teknologi med en lav grad av usikkerhet.

- **Forsøksvirksomhet i småskala**

Det er viktig å få til bevegelse i virksomhetene, og det er viktig å satse på noe som har store muligheter for å lykkes. Det gjør man bedre ved å prioritere mindre tiltak som ansatte oppfatter som viktige enn å legge opp til store, spektakulære utviklingsprosjekter. De siste vil ha lettere for å få oppmerksomhet og penger, men risikoen og fallhøyden er tilsvarende stor.

- **Utredningsvirksomhet rettet mot å avdekke snubletrådene**

Lov- og regelverk er ofte ikke tilpasset elektronisk saksbehandling. Nettbaserte hjelpemidler passer ikke nødvendigvis inn i eksisterende praksis i forvaltningen. Regelverk og praksis som er utformet for en papirbasert forvaltning kan ikke uten videre overføres på elektronisk saksbehandling. Utredningsvirksomheten har hatt som ambisjon å avdekke de snubletråder som ligger i dette problemfeltet, og der det er mulig, foreslå måter å fjerne disse på.

2.3 Forutsetninger for strategien

Programmet skal bygge på *kunnskaper* om hvordan innovasjoner lykkes i offentlig sektor. Vi har derfor gjennomgått litteratur og andres erfaringer og satt dem inn i en ELSAK-kontekst. Et hovedfunn mht. kunnskap er at elektronisk saksbehandling ikke kan betraktes som kun et teknologispørsmål. Det er i like høy grad et spørsmål om *omstilling*, i betydningen organisatoriske endringer. Nye arbeidsmåter, samarbeidsrelasjoner, arbeidsdeling etc. er en forutsetning for å dra nytte av teknologien.

Elektronisk saksbehandling er en mosaikk, ikke et system. Det er fåfengt å lete etter, eller utvikle, ett system som skal passe til alle virksomheter. Vi kommer lengre med å se på elektronisk saksbehandling som en mosaikk, mer eller mindre godt integrert, av IT-elementer som støtter opp under saksbehandling. Eksempler på slike elementer er elektronisk journal og arkiv, e-post, vevtjenester, arbeidsflytstøtte, integrasjon med fagsystemer, dokumenthåndtering og samarbeidsstøtte.

Programmet har *ingen kompetanse til å utøve myndighet* over andre virksomheter. Vi kan ikke bestemme at enkeltvirksomheter skal ta i bruk verken det ene eller andre av elementene i elektronisk saksbehandling, det er opp til den enkelte virksomhet. Det vi derimot kan gjøre, er å bidra med kunnskap, kontakter, erfaringer etc. til virksomheter som har eller skal sette i gang med elektronisk saksbehandling. *Spredning av kunnskap* er derfor sentralt.

"Verdikjeden" mht. kunnskap starter i virksomhetene. Virksomhetene prøver ut ny teknologi og nye arbeidsmåter og skaffer seg erfaringer fra dette. Kunnskapene spres via jungeltelegraf, konferanser og seminarer, jobbmobilitet etc., og blir en ressurs for andre virksomheter som vil prøve noe tilsvarende. De tilpasser kunnskapene til sin egen situasjon og blir et nytt ledd i læringskjeden i statlig forvaltning. ELSAK-programmet skal orientere seg i dette landskapet og bringe kunnskapen videre, både til AAD som oppdragsgiver og til andre deler av forvaltningen.

3 Programmodell

3.1 Aktivitetsoversikt

Figur 1 nedenfor viser aktivitetene i programmet. Aktivitetene vil bli nærmere beskrevet i Kap. 4, her gir vi bare en kort oversikt.

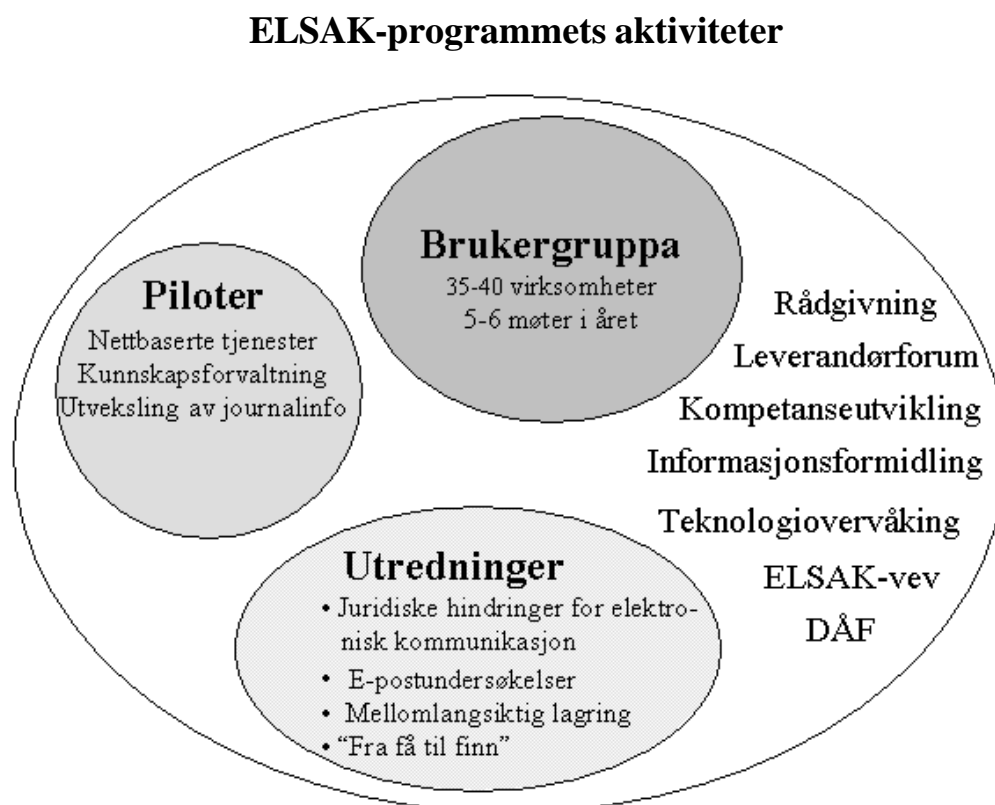


Fig. 1: Aktiviteter i ELSAK-programmet

Hver enkelt del i Fig.1 bidrar på forskjellige måter til å ivareta målene for ELSAK.

- Brukergruppa er en viktig spredningsinstans og arena for erfaringsutveksling, teknologiovervåking og etablering av kontaktnett mellom deltakerne og mellom deltakerne og Statskonsult.
- Pilotene bidrar til å skaffe praktiske erfaringer med overgang til elektronisk saksbehandling.
- Utredningene bidrar til å avklare problemområder mht. lov- og regelverk og kunnskap om gjeldende praksis i forvaltningen.
- Rådgivning, kompetanseutvikling, informasjonsformidling og ELSAK-veven bidrar til kunnskapsspredning og gir samtidig prosjektgruppa innsikt i virksomhetenes situasjon og behov.
- Leverandørforum er et ledd i å etablere kontakter med aktører på markedet.

3.2 Organisering

Programmet har vært gjennomført av ei prosjektgruppe fra IT-avdelingen i Statskonsult. Aktivitetene har hatt hver sine ansvarshavende, og koordineringen har vært ivare tatt ved ukentlige møter i prosjektgruppa. Programmet har hatt en sekretær på halv tid som har tatt over mye av arbeidet med ELSAK-veven og arrangement av møtene i brukergruppa.

Følgende har deltatt i programmet med ansvar for ulike fagområder:

- Omstilling: Seniorrådgiver Kari Thoresen.
- Juridiske problemstillinger: Seniorrådgiver Halvor S. Oseid.
- Tekniske problemstillinger: Seniorrådgiverne Frode Løbersli, Hans Fredrik Berg, og Guri Verne.
- Internettløsninger: Rådgiverne Torbjørn Vinje og Vidar Holmane.
- Prosjektsekretariat og vev-ansvar: Konsulentene Janne Bergland og Jorunn Sørby.

Frode Løbersli hadde ansvaret for tekniske problemstillinger og programledelse fra programmets start til sommeren 1999, hvorefter Hans Fredrik Berg overtok. Vidar Holmane deltok fram til han sluttet i april 2000. Janne Bergland deltok fram til august 1999, da Jorunn Sørby overtok. Avdelingsdirektør Pål Sørgaard var ansvarlig for programmet inntil Guri Verne overtok programansvaret som avdelingsdirektør.

Programmet har rapportert halvårlig til AAD, og rapportene har vært fulgt opp av statusmøter. ELSAK har blitt tildelt årlige budsjetterammer med departementets prioriteringer for programmets virksomhet.

4 Aktiviteter

Som illustrert i fig. 1, har programmet inneholdt en rekke aktiviteter, som beskrives nærmere i det følgende.

4.1 Brukergruppa

ELSAK har tatt utgangspunkt i opplevde behov og er gjennomført på måter som gjør at flest mulig har kunnet ta del i erfaringene. Brukergruppa er ett av midlene for å få til dette. Brukergruppa har hatt deltakere fra virksomheter som på ulike områder har tatt i bruk eller planlagt å ta i bruk elektronisk saksbehandling. Ved programmets avslutning var ca. 40 virksomheter representert i gruppa. Brukergruppa var spesielt høyt prioritert i 1999, siden arbeidet i gruppa var grunnlag for videre satsing i programmet.

4.1.1 Brukergruppemøter

Brukergruppa har vært samlet 5-7 ganger pr. år i en seminarrekke hvor aktuelle tema knyttet til elektronisk saksbehandling er blitt tatt opp. Dette har bidratt til kompetanseoppbygging, både for virksomhetene og for Statskonsult. Innholdet i seminarene har vært fastlagt dels ut fra ønsker i brukergruppa, dels ut fra hva prosjektgruppa har ønsket å ta opp. Statskonsult har tilrettelagt samlingene ut fra dette. Møteformen har vekslet mellom foredrag, presentasjoner av erfaringer og arbeidsmøter. Det har vært lagt vekt på å få fram erfaringer fra andre deler av forvaltningen, men også fra privat næringsliv. Eksterne bidragsyttere har vært trukket inn ved behov.

En fullstendig oversikt over møtene finnes i vedleggets møteplan⁴.

4.2 Piloter

Programmet har arbeidet med å prøve ut eksisterende teknologi og pilotering av nye løsninger. Formålet har vært å verifisere og videreutvikle krav til løsninger og få bedre kunnskap om bruk av løsningene i praksis. Teknologit utviklingen på området er omfattende, slik at kravene i økende grad trolig vil kunne møtes med produkter på markedet. Det er ønskelig å dra nytte av den generelle utviklingen av systemer og løsninger for datastøttet samarbeid og saksflytssystemer. Fullverdig elektronisk saksbehandling forutsetter infrastruktur tjenester og informasjonstjenester som nå er under etablering.

Prioritering av tema for utprøving og piloter har vært gjennomført i samarbeid med brukergruppa.

Et første seminar ble avholdt i februar 1999 for å gjennomføre en slik prioritering, og Statskonsult har stått for en strukturert beskrivelse av kandidattemaene. På bakgrunn av denne ble tre pilottemaer valgt ut: Kunnskapsforvaltning, avanserte elektroniske tjenester og automatisert utveksling av journalinformasjon for e-post. Et hovedkriterium var at temaet skulle være av generell interesse for større deler av forvaltningen. Alle pilotene har derfor hatt prosjektmål utover sin egen virksomhet: Å etablere et empirisk grunnlag for å gi råd til virksomheter som vil gå over til mer elektronisk saksbehandling.

Innenfor de valgte temaer er virksomheter som skulle gjennomføre pilotene valgt ut blant deltakerne i brukergruppa. Kriteriene for valg av virksomheter var først og fremst virksomhetens egen interesse i å delta, og viljen blant de ansatte til å satse. Det var

⁴ <http://www.elsak.no/moteplan.htm>

mindre relevant om de var teknologisk avanserte eller var kommet langt mht. omstilling.

Prosjektledelsen for pilotene har hele tiden ligget hos pilotvirksomheten. Prosjektgruppa i ELSAK har deltatt som diskusjonspartnere, teknisk støtte, med programmering og med bruksanalyser for å analysere arbeidsprosesser. Pilotene er finansiert av berørte virksomheter og programmet i fellesskap.

4.2.1 Kunnskapsforvaltning hos Forbrukerombudet

Saksbehandling hos Forbrukerombudet (FO) er avhengig av tilgang til relevant informasjon. Den er spredd på mange forskjellige kilder (lærebøker, lovsamlinger, forskrifter, FO-spesifikke notater etc.), og det er ikke alltid sikkert at den er oppdatert eller at man får tak i den rette versjonen av dokumentet. FO ønsket derfor å gjøre informasjonen lettere tilgjengelig via en vevtjeneste i sitt intranett.

Dette krever en forståelse av hvordan saksbehandling foregår hos FO, hvilke typer informasjon saksbehandlerne trenger, og hvordan den kan være strukturert. Intranett-basert informasjon må også koordineres med det eksisterende papirarkivet.

Formålet for FO var å få mer effektiv forvaltning av kunnskapen som er nødvendig i saksbehandlingen. Det omfatter bl.a. at man skal bruke mindre tid på å finne fram informasjon, at man ønsker å bli mindre personavhengig og sikre konsistent saksbehandling.

Prosjektplanen omfattet følgende aktiviteter:

- *Bruksanalyse*, dvs. analyse av de faktiske arbeidsprosesser i saksbehandlingen. Formålet med bruksanalysen er å sikre at beslutninger om for eksempel informasjonsstruktur er forankret i praksis hos FO. Saksbehandling er ikke avgrenset til hva saksbehandlerne gjør, det omfatter hele prosessen fra en sak blir opprettet, for eksempel på bakgrunn av en henvendelse eller på FOs eget initiativ, til den er avsluttet og nødvendig dokumentasjon er journalført, arkivert og distribuert til relevante mottakere.
- *Teknisk implementering*, dvs. å etablere spesifikasjoner og finne leverandør for nødvendig programmering, å velge plattform og utstyr og installere det, og utvikle vevtjenesten inkrementelt.
- *Organisatorisk implementering*, dvs. å bidra til at prosjektet blir forstått og akseptert av FOs personale, at de ser det som ønskelig og er villig til å legge ned ekstrainsats for å få et vellykket resultat. Aktiviteter har bl.a. vært informasjonsmøter, interne presentasjoner og valg og opplæring av pilotbrukere.
- *Erfaringsdokumentasjon*. Prosjektet er forpliktet til å orientere i forskjellige fora om erfaringene med prosjektet. Det omfatter bl.a. formidling til brukergruppa i ELSAK, formidling av resultater via Statskonsults kurstilbud og foredragsvirksomhet.

Prosjektet startet i januar 2000 og var planlagt med 1–1,5 års varighet. Planen var lagt opp med tanke på at FO ikke hadde egen IT-avdeling, kun én person som sto for drift og utvikling ved siden av andre arbeidsoppgaver.

Bruksanalyse, innkjøp og installasjon av ny tjenermaskin ble gjennomført som planlagt, og en prototyp ble utviklet og presentert for de ansatte. Imidlertid ble forbrukerombudet sykmeldt, og dette førte til at FOs deltakere ble opptatt med andre gjøremål, og prosjektets framdrift ble redusert.

Da prosjektet kom i gang igjen, var det bestemt at FO skulle flytte fra Lysaker til Nydalen. I tillegg til selve arbeidet med flyttingen, åpnet det seg nye muligheter for IT-samarbeid med Forbrukerrådet som har egen IT-avdeling og holdt til i samme hus. På

denne bakgrunn ble det avgjort at FO skulle gå over til DocuShare, som også brukes av Forbrukerrådet, som verktøy for vevtjenesten. Det førte til at prototypen måtte omarbeides med nytt verktøy, og Statskonsult bidro med programmeringshjelp i dette arbeidet. Erfaringene med nytt verktøy er rapportert separat⁵. På høsten 2001 var en ny bruksprototyp etablert, og ved årets slutt hadde pilotbrukerne fått opplæring og begynt å bruke prototypen.

4.2.2 Kunnskapsforvaltning hos Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Vestfold (FMVE) var interessert i kunnskapsforvaltning, men med et annet utgangspunkt enn FO. De hadde etablert et ”visdomsarkiv” i kommunal avdelingen, dvs. en katalogstruktur som gjorde det mulig å effektivisere saksbehandlingen innenfor avdelingen. Kort fortalt inneholder visdomsarkivet maler for svarbrev med standardformuleringer, biter av lovtekster, presedenssaker, direktiver etc. som forenkler arbeidet med å finne fram informasjon, fatte vedtak og produsere brev.

Ledelsen ønsket at visdomsarkivet skulle tas i bruk hos embetet i sin helhet, ikke bare i kommunalavdelingen. Et skritt på veien var å overføre visdomsarkivet til en vevtjeneste for å gjøre tilgang og bruk lettere. Vi oppfattet et slikt mandat som for snevert, og etter en dialog ble vi enig om at piloten også skulle omfatte a) den organisatoriske omstillingen fra papirbasert informasjonsforvaltning til mer elektronisk basert forvaltning, og b) et større utvalg av informasjonskilder enn visdomsarkivet i vevtjenesten.

Prosjektplanen omfattet følgende aktiviteter:

- *Bruksanalyse*, dvs. analyse av de faktiske arbeidsprosesser i saksbehandlingen. Formålet med bruksanalysen er å sikre at beslutninger om for eksempel informasjonsstruktur er forankret i praksis i organisasjonen.
- *Teknisk implementering*, dvs. å etablere spesifikasjoner, installere utstyr og programvare, og utvikle vevtjenesten inkludert en prototyp av ”visdomsarkivet” inkrementelt.
- *Organisatorisk implementering*, dvs. å bidra til at prosjektet blir forstått og akseptert av FMVE-ansatte, og at de er villig til å legge ned ekstrainsats for å få et vellykket resultat.
- *Erfaringsdokumentasjon*. Prosjektet er forpliktet til å orientere i forskjellige fora om erfaringene med prosjektet.

Prosjektet startet i juni 2000 og var planlagt med 1–1,5 års varighet. Bruksanalysen ble gjennomført som planlagt og resultatene diskutert med den lokale prosjektgruppa. På grunn av en større omorganisering ble FMVEs deltakere opptatt med andre gjøremål ut året. I tillegg ble prosjektet forsinket pga. personalmangel på saksbehandlersiden og pga. skifte av plattform for vevtjenesten.

Til tross for dette nedla FMVE et betydelig arbeid med å få saksrelatert informasjon ut på veven, og å integrere bl.a. Microsoft Outlook med vevtjenesten. Den tekniske implementeringen gikk også stort sett etter planen, med unntak av prototypen for ”visdomsarkiv”. Da prosjektet kom i gang igjen på våren 2001, viste det seg at bare én av avdelingene var interessert i ”visdomsarkivet”. For en annen avdeling var det et større behov for å integrere fagsystemer og arkiv. Denne problemstillingen har vi sett mange steder i forvaltningen, og den passet fint inn i ELSAK-programmets mål om å bidra til bedre bruk av IT i saksbehandlingen.

⁵ <http://www.elsak.no/fo/docushare.doc>

Rett etter denne målrevisjonen ble arbeidet med ny plattform satt i gang hos FMVE, noe som tok tid og ressurser fra den lokale prosjektledelsen. Samtidig kom Oppgavefordelingsutvalgets rapport⁶, og usikkerheten om hvilke oppgaver som fremdeles skulle ligge til Fylkesmannen var stor. I tillegg ble det aktuelt å skifte arkivsystem. Til sammen førte dette til at arbeidet med piloten ble nedprioritert.

Prosjektet dreide over i å etablere en vevtjeneste hos Fylkesmannen som favnet den daglige informasjonsflyten utenom arkivverdige dokumenter. Det ble søkt å legge ut så mye som mulig av støtteinformasjonen i saksbehandling og intern administrasjon på den interne vevtjenesten. Som eksempel på informasjon kan nevnes lenker til lover, vevsider med forskrifter, hjemmesider til departementer og andre offentlige virksomheter på Internett, egenprodusert saksbehandlerstøtteinformasjon, kalender-system med mer. Det er verdt å nevne at løsningen ble realisert på en Linux plattform med et rimelig publiserings verktøy. Løsningen ble dermed svært mye rimeligere enn ved bruk av Microsofts verktøy, som ville ha vært alternativet.

Fylkesmannen bruker Geografiske informasjonssystemer (GIS) – kartdata. I fylkesmannens GIS-applikasjon (FM-GIS) legges det inn levende lenker fra de elektroniske kartene til relevant informasjon i form av tekst, bilder og nettsteder. I prosjektet er det arbeidet med å aktivt bruke GIS i saksbehandlingen ved å legge inn slik informasjon som er relevant for saksbehandlingen, med lenker til de etablerte informasjonssystemene på intranettet, som vevtjenesten NettOpp, et filbasert ”visdomsarkiv”, eksterne nettsteder osv. Videre digitaliseres kommunale plansaker. Målet er en tettere integrasjon mellom ulike systemer for å sikre integritet og flyt i saksbehandlingen.

4.2.3 eSPK

Arbeids- og administrasjonsdepartementets ambisjon om en døgnåpen forvaltning stilte krav til at det tenkes nytt i forhold til å imøtekomme kundenes krav og behov. Informasjons- og servicenivå skal økes, uten at driftskostnadene skal bli høyere enn i dag. I tillegg er det en kontinuerlig utfordring å holde medlemshistorikk oppdatert. Ved å åpne for innsyn både fra medlemmet selv og arbeidsgivere, tror vi mye ansvar og initiativ til å holde medlemsdata korrekt, også flyttes over til kundene.

I Statens Pensjonskasses (SPK) hovedstrategi beskrives følgende suksesskriterier for deres vevtjeneste ”SPK interaktiv”

- kostnadseffektiv drift
- kvalitet i oppgaveløsingen
- kundeservice og informasjon
- god økonomi
- økt kompetanse og medarbeidertilfredshet

SPK mener at oppfyllelse av kriteriet ”kundeservice og informasjon” er helt avhengig av kostnadseffektiv drift og kvalitet i oppgaveløsning innenfor virksomheten. Man oppnår ikke en god kundeservice og informasjon uten at kvalitet og kostnadseffektiv drift er sterkt fokusert.

Programmet fant prosjektet så interessant at ELSAK gikk inn med finansiell støtte for å forsere arbeidet.

Det ble laget planer for tiltak som ble presentert for ledelsen i SPK, som igjen hadde ansvar for godkjenning og prioritering. SPKs ”eSatsning” ble delt i 4 trinn som skulle

⁶ Kommunal- og regionaldepartementet, 2000

ferdigstilles i løpet av 1,5 år. En enkel versjon av et strategidokument forelå i mai 2001.

Systemet består pr. i dag av modulene eMedlem, eArbeidsgiver samt eLån og eLæring.

Trinn 1 var i beskjedne grad interaktiv. Den inneholdt kun mulighet for å bestille ferdig utfylt pensjonsmeldingsskjema via nettet. Dette foregikk på den måten at bedriftskunden (som var Posten som forsøkskunde), ved hjelp av et valg på SPKs hjemmesider, kunne fylle ut fødselsnummer, navn, pensjonstype og pensjonerings dato til den som skulle pensjoneres. Dette ble da sendt med e-post til SPK, som lastet opplysningene over i et elektronisk skjema internt, skrev ut skjemaet og sendte det til kunden. Tjenesten ble lansert 01.08.2000.

Trinn 2 tok for seg innsyn i opptjente pensjonsrettigheter via eMedlem. Trinnet hadde en relativt enkel arbeidsgiverdel hvor arbeidsgiver kunne skrive ut ferdig utfylt pensjonsmelding fra systemet, samt få innsyn i historikk for en og en ansatt – kun historikklinjer som angikk eget arbeidsforhold. Tjenesten ble lansert 18.12.2000.

Trinn 3 bestod i videreutvikling av eMedlem med innsyn i egen sak. Det ble definert et sett kriterier for hvilke saker som skulle vises i ”SPK interaktiv”. SPK har som målsetting at opptider på deres interaktive tjenester primært skal styres ut fra trafikkmålinger – altså hva brukernes behov er i praksis. Dette skiller seg litt fra departementets føringer om ”24 x 7”, som oppfattes i overkant ambisiøst og krevende med garantert opptid 24 timer i døgnet, 7 døgn pr uke. Tjenesten ble lansert 25.06.2001.

Trinn 4 bestod i videreutvikling av eArbeidsgiver. SPK har ca. 4 500 arbeidsgivere, og 850 000 medlemmer. Dette er høye tall, og løsninger for kommunikasjon med disse gruppene må derfor ha et sterkt fokus på kostnadseffektiv drift og kvalitet. Feil og tungvinte løsninger kan gi svært uheldige konsekvenser for SPK sett i forhold til utbredelsen dette kan få. eLån og eLæring ble også utviklet i trinn 4. Tjenesten ble lansert 06.10.2001.

Disse trinnene danner nå et grunnlag for SPKs nettbaserte kommunikasjon med deres ”kundegrupper”. Her er tjenester både for arbeidsgiver og enkeltmedlem. I tillegg er tjenesten for enkeltmedlemmer også gjort tilgjengelig for Kommunal Landspensjonskasse (KLP), som etter SPK er den nest største pensjonsordning på Overføringsavtalen, som er en avtale om overføring av pensjonsrettigheter med de fleste kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger. Tjenesten skal fungere som erstatning for blanketter som tidligere ble utvekslet om medlemmer som har rettigheter i begge ordninger. Tjenesten er også tenkt gjort tilgjengelig for andre ordninger tilknyttet Overføringsavtalen.

SPK har valgt metodikk ut fra at de har ønsket å implementere løsningene trinnvis, kontrollert og basert på erfaring – noe som betyr at de ikke har skaffet seg all bakgrunnsinformasjon på forhånd og latt dette styre utviklingen. De har hatt en klar formening om hva som har vært målsetningen, men veien frem til målet har i stor grad blitt til mens de gikk, deres erfaring med dette så langt er positiv. De har gjort nyttige erfaringer i en liten målestokk, som igjen har betydd at de har hatt kontroll over situasjonen og god mulighet til å justere kursen. De har nå bygget seg en plattform med tilbud til alle sine kunder – arbeidsgivere og enkeltmedlemmer, samt annen ordning tilknyttet overføringsavtalen, eiere og andre aktuelle grupper. Med dette utgangspunktet utarbeides det nå en ny strategi og en handlingsplan for den videre utvikling. All videreutvikling skal skje trinnvis, kontrollert og basert på erfaring.

Løsningene fungerer teknisk sett godt, og interne rutiner er på god vei til å fungere godt i forhold til de krav de har til service. Rutinene må imidlertid videreutvikles i forhold til mengden av oppgaver som følger med større antall brukere. Det grunn til å

tro at de også må justeres i forhold til nye krav om tilgjengelighet tilpasset kundens behov.

4.2.4 Utveksling av journalinformasjon

Det var opprinnelig planlagt at det skulle utvikles programvare for å overføre informasjon mellom Noark-hode i e-poster og journalsystem, slik at journalinformasjon kunne overføres automatisk fra avsenders til mottakers journalsystem. Dette er mindre interessant i dag, da en slik funksjonalitet må antas å finnes i systemer som tilfredsstillende Noark-4, som er gjeldende arkivstandard. Det viktigste arbeidet i dette prosjektet slik det opprinnelig var tenkt, ville være å prøve ut rutiner for å håndtere e-posten med Noark-hode. Prosjektet ble startet i 2000, men ble senere avbrutt i samsvar med programmets og departementets prioriteringer.

4.3 ELSAK-veven

Ved programmets oppstart ble det etablert en vevside for brukergruppa på Internett⁷ (se vedlegg). Formålet var å legge ut informasjon om seminarne og deltakerne i brukergruppa og stimulere til en kontinuerlig kommunikasjon i brukergruppa.

Diskusjonsforum

Det ble opprettet et diskusjonsforum med en teknisk løsning fra vår webhotell-leverandør. Det viste seg at denne løsningen var for dårlig. Det tok uakseptabelt lang tid å logge seg inn på programmet. Man risikerte også å bli kastet ut mens man skrev innlegg hvis man brukte for lang tid. Da måtte hele innloggingsprosedyren gjøres på nytt, dessuten hadde man mistet innholdet av innlegget. Diskusjonsforumet ble brukt litt til å begynne med av enkelte deltakere, for siden å dø helt ut. Det ble fjernet i forbindelse med omstrukturering av veven i mai 2001.

Bruk og evaluering

Vi har lagt ut alle dokumenter og informasjon på veven i stedet for å sende det som faks, vedlegg til e-post eller brev. I tillegg har vi valgt å sende e-post til kontaktpersonene i brukergruppa når vi har lagt ut nytt stoff av særlig viktighet. Ved en spørreunde hos brukerne fant vi nytteeffekter av veven som vi ikke hadde tenkt på, som at en kartlegging av de ulike brukernes systemer og deres erfaringer med disse var en av de mest brukte sidene. Vi fikk også tilbakemeldinger på at veven måtte struktureres bedre. På et brukergruppemøte ble det diskutert å leie inn hjelp for å forbedre veven, men det var ikke stemning for å bruke mye ressurser på det. Vi endte opp med å bruke egne interne ressurser til arbeidet i stedet for kjøp av tjenester. En tilleggsbegrunnelse for dette var ønsket om å kombinere arbeidet med veven med egen kompetanseutvikling.

Utvikling og resultat

Ved oppstart var veven lukket med passord og inneholdt relevant informasjon for brukergruppa, som møteplan, dokumenter og lenker. I overensstemmelse med ønsker fra brukergruppa, som var inne i en tid med mange nye virksomheter og behov for åpenhet og større tilgjengelighet, ble det foretatt en grundig omstrukturering og oppdatering av veven våren 2001, hvor hele veven ble lagt åpen og tilgjengelig for alle med eget domene; www.elsak.no, se vedlegg. Slik har veven utviklet seg fra å være et lukket forum for brukergruppa til å bli en åpen informasjonsbank på ca. 50 MB om ELSAK og ELSAK-relatert materiale, som ligger åpent tilgjengelig, med tilgang til relevant stoff, samt lenker til beslektede emner, kontaktpersoner, leverandører, samarbeidspartnere etc. Vi har merket oss stor interesse blant medlemmene for å fortsette virksomheten.

⁷ <http://www.elsak.no>

4.4 Utredninger

Flere problemstillinger knyttet til forutsetningene for elektronisk saksbehandling er utredet i programmet, i tillegg har programmet bidratt med ressurser i andre. Her følger en beskrivelse av dem.

4.4.1 Bruk av e-post i staten

Bakgrunnen for prosjektet var en forespørsel fra AAD om en faglig vurdering av bl.a. hvordan de ulike bruksmåtene av e-post forholder seg til journalføring og offentlighetsprinsippet, og om de gjeldende retningslinjer for bruk av e-post er tilstrekkelig for å få til en god og hensiktsmessig bruk i statsforvaltningen.

Formålet var å presentere et situasjonsbilde av statlige virksomheters bruk av elektronisk post, ved å vise hvordan e-postmengden er sammensatt av ulike kategorier meldinger, for eksempel journalpliktig og ikke journalpliktig, hvordan meldingene beveger seg mellom organisatoriske enheter og nivåer, og gi et innblikk i e-postbrukernes praksis, ferdigheter og kompetansebehov.

Prosjektet bestod av to parallelle undersøkelser av e-postbruken i statlige virksomheter, en basisundersøkelse gjennomført i Statskonsult⁸ og en undersøkelse av bruksmønstre utført av Høgskolen i Buskerud⁹.

I basisundersøkelsen er det kartlagt hvordan e-postmengden fordeler seg på ulike kategorier som for eksempel saksrelatert, faglig og privat innhold, og hvordan e-postmeldingene beveger seg mellom organisatoriske enheter og nivå.

I undersøkelsen av bruksmønstre er det kartlagt hvordan e-post brukes i praksis, hvilket ferdighetsnivå og kompetansebehov brukerne har, og hvordan de opplever den daglige bruken.

Til sammen presenterer disse to undersøkelsene et bredt bilde av e-postbruken i statlige virksomheter. Kunnskapen gir bl.a. et bedre grunnlag for å vurdere om framtidige retningslinjer for bruk av e-post bør endres, og om det er behov for spesielle tiltak for å forbedre brukernes praksis og kompetanse.

Praktisk talt samtlige statlige virksomheter benytter et system for elektronisk post. E-post har blitt et viktig verktøy for mange ansatte, og benyttes i utstrakt grad i virksomhetenes arbeid. Det er få undersøkelser om hvordan verktøyet brukes i praksis, og ingen har sett spesielt på statlig sektor.

En aktuell problemstilling er om bruken av e-post fører til at mange journalpliktige dokumenter ikke blir journalført. Det offentliges saksbehandling skal ivareta behovet for rettssikkerhet, med forutsigbarhet og likhet som sentrale prinsipper. I en slik sammenheng spiller de åpne offentlige journalene en viktig rolle – de gir pressen og andre en mulighet til å sette kritisk søkelys på saksbehandlingens resultater. Undersøkelsen viste bl.a. at kun 4% av e-postene ble oppfattet som journalpliktige.

4.4.2 Mellomlangsigtig lagring av elektroniske saksdokumenter

Bakgrunn og formål

Flere forvaltningsorganer og etater har etter hvert samlet store mengder elektronisk materiale som skal håndteres for ettertiden. Riksarkivaren har informasjon om at det

⁸ Statskonsult, 2001

⁹ Høgskolen i Buskerud, 2001

foreligger mye materiale som har gått ut av aktivt bruk, og som heller ikke vedlikeholdes. Dette krever ressurser, innsats og kompetanse fra både arkivskaperen selv og arkivverket. I en høringsuttalelse til Ytringsfrihetkommisjonens rapport¹⁰ har Riksarkivaren uttalt bekymring om et omfattende tap av arkivinformatjon de nærmeste årene hvis ikke offentlig forvaltning mestrer overgangen til elektronisk arkivering.

Med etableringen av Noark-4 – den nasjonale standarden for journal- og arkivsystemer, samt arkivregelverk som tillater elektronisk saksarkiv, er det all grunn til å vente at omfanget av elektroniske arkiv og dermed betydningen av elektronisk arkivering vil øke betydelig de nærmeste år.

Problemene oppstår fordi det stadig utvikles nye formater for produksjon av dokumenter, samtidig som eldre formater går ut av bruk. Dette gjør det vanskelig å hente frem et elektronisk dokument som er produsert med gammel teknologi. Digitalt lagret informasjon er kodet informasjon, og det må en kombinasjon av maskin- og programvare til for å tolke og oversette den til en form som er lesbar for oss. Hvis den opprinnelige teknologien ikke er tilgjengelig, vil heller ikke informasjonen være tilgjengelig. En løsning er å opprettholde alle tidligere generasjoner maskin- og programvare. Dette vil i så fall gjøre oss til levende teknologimuseer og en slik strategi anses som utopisk. Løsningen er å foreta fortløpende konverteringer for å gjøre informasjonen flyttbar over på nye og aktuelle teknologiplattformer (migrasjon).

Etter dagens regelverk er arkivskaper selv ansvarlig for å holde sitt arkiverte materiale tilgjengelig i 25-30 år. Det er ikke usannsynlig at et arkivert elektronisk dokument må konverteres flere ganger i løpet av en slik tidsperiode. I tillegg må systemet som brukes til å håndtere det, holdes operativt ved regelmessig å flyttes til ny teknologiplattform. Dette arbeidet krever kompetanse som en ikke kan vente at mindre organer og etater besitter.

Hovedformålet med å holde dokumentene teknologisk tilgjengelige er at disse skal bevare sin dokumentasjons- og bruksverdi, på samme måte som papirdokumenter, frem til avlevering. Begrunnelsen for dette er bl.a. hensynet til prinsippet om informasjonfrihet, rett til innsyn, demokratihensyn mv. Gjenfinnings- og distribusjonsegenskapene i elektroniske dokumenter gjør at vi dessuten i mye større grad enn før kan tilgjengeliggjøre oss den informasjonen som ligger i slike dokumenter.

Arbeidsgruppa har gitt følgende anbefalinger:

- Det bør etableres fellesløsninger.
- Noark-4 – den etablerte nasjonale standarden for journal- og arkivsystemer – bør danne basis for fellesløsningenes funksjonalitet, og de bør i utgangspunktet håndtere data og dokumenter fra Noark-systemer.
- Arkivverket bør settes i stand til å tilby en slik fellesløsning.

4.4.3 Fra få til finn

Bakgrunnen for prosjektet var en forespørsel fra Oljedirektoratets (OD) deltaker i brukergruppa for elektronisk saksbehandling om de rettslige implikasjoner ved at OD som tilsynsorgan for oljeaktivitetene i Nordsjøen får direkte tilgang til rettighetshavernes og operatørens felles database for produksjons- og aktivitetsdata.

Formålet har vært å redegjøre for de rettslige konsekvenser av å la OD-ansatte søke i rettighetshavernes felles database for selv å finne informasjon til hjelp for direktoratets

¹⁰ Justis - og politidepartementet, 1999

tilsynsfunksjon. Dette vil være tilleggsinformasjon, ut over den informasjonen rettighetshavere og operatører er pliktige til å sende inn eller varsle om.

Det er først og fremst erstatningsrettslige forhold som tilsynsmyndigheten kan komme i ved ikke å igangsette relevante tiltak når OD-ansatte finner informasjon som man som tilsynsmyndighet bør eller skal reagere på. I denne sammenheng belyses også de rettslige forhold rundt bruk av databasens aktivitetslogg for å påvise hvem som har hatt tilgang til den relevante informasjon.

Prosjektplanen omfattet følgende aktiviteter:

Prosjektgruppa besøkte OD for å for å få en redegjørelse om de konkrete planene, samt for å få en bedre forståelse av problemstillingene.

Prosjektet avholdt også et brukergruppemøte den 19.09.2000, der en halv dag ble satt av til å diskutere og gjøre kjent for brukergruppas medlemmer, de faktiske og rettslige problemstillingene som omfattes av denne form for informasjons innhenting.

Et notat er under utarbeiding som forholdsvis grundig går inn i de erstatningsrettslige og personvernmessige forhold omkring denne arbeidsformen. Notatet refererer og avdekker den rettspraksis som angår de erstatningsrettslige forhold omkring statens plikt til å avverge farer andre er umiddelbar årsak til, på områder der staten utøver kontrollvirksomhet. Det har hersket rettslig usikkerhet omkring en del sentrale spørsmål på dette området siden 1994. Denne usikkerheten antas mer avklart i den aller seneste høyesterettspraksis, som tar stilling til disse spørsmålene.

Notatet konkluderer med at en ikke bør avstå fra å ta i bruk denne arbeidsformen, selv om kjennskap til hvem som har hatt tilgang til relevant informasjon i databasen gjør det erstatningsmessige ansvar mer synlig.

4.4.4 Kartleggingsprosjektet

Som nevnt innledningsvis ligger det i ELSAKs mandat å bidra til "avklaring av juridiske utfordringer knyttet til elektronisk saksbehandling og forslag til regelreformarbeidet".

På bakgrunn av RITS-rapporten¹¹ og handlingsplan fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet sendte Justisdepartementet, sammen med Nærings- og handelsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, ut et pålegg brev den 15. mars 1999 til alle departementer. Der het det blant annet:

"Det er regjeringens mål at elektronisk kommunikasjon og bruk av nett som infrastruktur for samhandling skal bli like akseptert, tillitsvekkende og ha samme juridiske holdbarhet som tradisjonell skriftlig kommunikasjon og dokumentasjon.

Ett første skritt på veien er å finne frem til hvilke lover, forskrifter og instruksjoner som krever eller favoriserer papirbasert kommunikasjon fremfor elektronisk kommunikasjon og endre disse i tråd med Regjeringens målsetting. Eksempler på mulige hindringer i regelverket er bl.a. formkrav som visse skriftlighetskrav, krav til underskrift, krav til kopi og bekreftelse og regler om

¹¹ Med bakgrunn i forslag fra Administrasjonsministeren, Forsvarsministeren og Justisministeren, ble Rådet for IT-sikkerhet (RITS) etablert i mars 1996. Den 30. november 1998 ble rapporten "Digitale signaturer gir tillit til elektronisk kommunikasjon" fremlagt. Rapporten hadde 14 anbefalinger som i sin tur kan deles inn i tre områder. Et av disse områdene omhandler "Rettslig likestilling av elektroniske dokumenter og signaturer med de papirbaserte". I rapporten ble det fremhevet meget sterkt, særlig fra næringslivets representanter i gruppa, betydningen av å få "rettslig avklaring" på området.

oppbevaring. Kjerneområdet for kartleggingen er å finne frem til og rydde vekk ubegrunnede forbud mot elektronisk kommunikasjon. Regjeringen har derfor besluttet at hvert departement – eventuelt i samarbeid med underliggende organer – skal gjennomgå lover, forskrifter og instruksjoner på sitt område for å identifisere bestemmelser som er til hinder for eller ikke legger til rette for elektronisk kommunikasjon. I neste omgang skal regler som krever eller forutsetter papirbunden kommunikasjon i utgangspunktet endres, for eksempel slik at formkrav sløyfes eller omformes slik at de kan oppfylles også ved bruk av elektroniske meldinger. Det ønskede sluttresultatet er at elektronisk kommunikasjon i utgangspunktet skal tillegges samme rettsvirkninger som papirkommunikasjon.”

For å kunne realisere elektronisk saksbehandling i forvaltningen anså ELSAK-programmet det som meget viktig å prioritere henvendelsen fra AAD om delta i sekretariatet i Kartleggingsprosjektet. ELSAK-programmet bidro med juridisk ekspertise på dette feltet, et omfang av ca. ett årsverk.

Sekretariatet foresto den praktiske gjennomføringen av prosjektet ved å innkalle til felles samlinger med alle departementene for å øke kunnskapen og forståelsen av hva som kan være hindre for elektronisk kommunikasjon og nærmere redegjøre hva oppgaven gikk ut på. Sekretariatets hovedoppgave var så å sammenstille og analysere det innsamlede materiale fra samtlige departementer. Faglige spørsmål, som sekretariatet ønsket å få belyst, ble drøftet med prosjektets referansegruppe, som bestod av personer som har opparbeidet seg særlig kompetanse innenfor området. Referansegruppa har gitt innspill til arbeidet med prosjektrapporten, men var ikke ansvarlig for dens innhold. Referansegruppa ble ledet av Justisdepartementet.

Det ble avholdt to halvdags seminarer, den 20. mai og den 17. august 1999, for ansatte i departementer og underliggende etater som arbeidet med kartleggingen. Ca 90 personer deltok ved hvert seminar.

Det er også blitt holdt et åpent seminar den 31. mai 2000, der utkast til prosjektrapporten ble presentert for næringsliv og offentlig forvaltning. Seminaret var arrangert i regi av Fellesforum for e-handel. På møtet presenterte prosjektledelsen et utkast til rapport. Næringsliv og offentlig forvaltning ble invitert til å stille spørsmål til prosjektledelsen, representanter for referansegruppa om rapportutkastet, og om arbeidet videre etter at rapporten var lagt frem.

Prosjektrapporten¹² ble fremlagt i juni 2000. Den tar for seg de mest sentrale begrepene/formkravene, og behandler disse inngående. Rapporten var ment å gi underlag og inspirasjon til regelverksarbeidet i departementene for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon.

Rapporten er systematisert i forhold til forskjellige typer av begrep som brukes i lover, forskrifter og instruksjoner. Blant de mest sentrale begrepene er krav om ”skriftlighet”, ”underskrift”, ”dokument” og ”original”. I rapporten drøftes begrunnelsen for de forskjellige kravene. Man vurderer hvilke funksjoner f.eks. skriftlighet kan ha og hvilke hensyn som må ivaretas for at det skal være mulig å åpne opp for elektronisk kommunikasjon. Denne fremgangsmåten er bl.a. i tråd med UNCITRALs¹³ arbeid med å opprette en modellov om elektronisk kommunikasjon. Denne metoden er blitt kalt for ”funksjonell ekvivalens”.

Kartleggingsprosjektet var et meget omfattende nybrottsarbeid som ikke var gjort i noe annet land, så langt vi kjenner til.

¹² Nærings- og handelsdepartementet, 2000

¹³ United Nations Commission on International Trade Law (<http://www.uncitral.org/>)

4.4.5 Uten penn og blekk

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 4. februar 2000, avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2. mars 2001¹⁴.

Justisdepartementet og eRegel-prosjektet (Kartleggingsprosjektet) ble invitert til å ha observatører i utvalgets møter. Dette ble ivaretatt av Ole Christian Hyggen, Justisdepartementet, prosjektleder Thomas Myhr, Nærings- og handelsdepartementet, og rådgiver Halvor Oseid, Statskonsult. Prosjektmedarbeider Halvor Oseid deltok på om lag halvparten av utvalgets møter.

Utvalgets mandat var å utrede innholdet i en policy for offentlig forvaltning på området bruk av digital signatur, dokumentkryptering for konfidensialitetsformål og tilhørende infrastruktur (PKI, Public Key Infrastructure).

Kapittel 11 i rapporten behandler et forslag til regulering av bruk av digitale signaturer og dokumentkryptering i forvaltningen. Kapitlet inneholder diskusjon og skisse til et mulig *regelverk* for hvordan digitale signaturer og kryptering kan tas i bruk med og i forvaltningen. Verken den nye loven om elektronisk signatur eller eRegel-prosjektet (Kartleggingsprosjektet) dekker de behovene og kravene til konkret regulering som det presenteres forslag til. Det gjør heller ikke andre deler av utvalgets anbefalinger. I dette kapitlet fremmes det imidlertid forslag til hvordan forvaltningen mer konkret kan ta i bruk de anbefalte løsningene for digitale signaturer og kryptering. Utvalget mener det er behov for et felles grunnlag for å ta løsningene i bruk. Dels vil dette være til hjelp for den enkelte virksomhet, dels vil man unngå helt ulike framgangsmåter.

På bakgrunn av rapportens kapittel 11, nedsatte Arbeids- og administrasjonsdepartementet ei arbeidsgruppe for å lage et forskriftsutkast på bakgrunn av den skissen som var presentert i kapittel 11. Forskriften skulle få sin hjemmel i den da av Justisdepartementet foreslåtte bestemmelse § 15 a i forvaltningsloven. Denne er nå fremmet for Stortinget, jf Ot.prp. 108 (2000-2001) og loven trådte i kraft 01.01.2002.

Arbeidsgruppa hadde sitt første møte 6.april 2001, og hadde til sammen 16 møter. Statskonsult ble invitert til å delta, jf brev fra AAD 11.05.2001. ELSAK-programmet deltok med en prosjektmedarbeider i arbeidsgruppa.

4.5 Leverandørforum

Det ble opprettet et forum av de viktigste leverandører av dokumenthåndterings-systemer og leverandører av systemer for digitale signaturer, samt Kompetansesenter for IT i Helsevesenet og Riksarkivet. (se Vedlegg: Leverandørforum¹⁵). Forumet forsøkte å beskrive et høynivå programmeringsgrensesnitt mellom dokumenthåndteringssystemer og systemer for digitale signaturer. Forumet diskuterte hva som burde spesifiseres, og diskusjonene pekte i retning av et ønske om å implementere en komponent tilsvarende Geolok (geografisk informasjons teknologi i lokalforvaltningen) som skjuler forskjellene mellom systemene som håndterer digitale signaturer, og som kan sørge for at brukergrensesnittet standardiseres slik at man sikrer seg at signering og verifikasjon av signaturen foregår i samme kontekst. Det var også et klart ønske om at utviklingen av en slik komponent får statlig finansiering. Det ble avholdt et møte hvor Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet kom med synspunkter både på mulig løsning og finansiering. Den viktigste konklusjonen fra dette møtet var at det viktigste

¹⁴ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001b

¹⁵ <http://www.elsak.no/Leverandørforum/index.htm>

staten kan bidra med for å bringe dette arbeidet videre, er en presis beskrivelse av hvordan dokumenter med elektroniske signaturer skal håndteres i saksbehandlingsprosessen.

Leverandørforumet leverte ikke noen spesifikasjon, men det var forumets oppfatning at det er mer hensiktsmessig å prøve ut integrasjon med systemer for håndtering av digitale signaturer i konkrete prosjekter.

4.6 Døgnåpen forvaltning

Det har vært arbeidet med døgnåpen forvaltning innenfor programmet. En vesentlig del av de elektroniske tjenestene som skal tilbys brukerne i en døgnåpen forvaltning forutsetter elektronisk saksbehandling. Vi anser derfor satsingen på en døgnåpen forvaltning som en sterk pådriver for elektronisk saksbehandling i forvaltningen. Deltakerne i prosjektgruppa har deltatt i seminarer og konferanser om døgnåpen forvaltning, holdt innlegg på Statskonsults kurs om vevtjenester og i andre fora. Et brukergruppemøte var viet døgnåpen forvaltning, spesielt foranlediget av kravet til statlige virksomheter om å utvikle en strategi for døgnåpen forvaltning. Programmet har også bidratt til AADs notat Strategi for en døgnåpen forvaltning.

4.7 Andre aktiviteter og informasjonsformidling

Deltakere i prosjektgruppa har deltatt i ulike fora:

- Konferanser og seminarer om emner relevante for elektronisk saksbehandling.
- Fora og prosjekter som omhandler elektronisk saksbehandling. Som eksempler kan nevnes referansegruppa for Forsvarets overkommandos prosjekt AIS/FO 2000, Den Norske Dataforening, Forvaltnings politisk Forum, International Council for IT in Government Administration (ICA), Government On-Line og arbeidet med 24-timmars myndigheten hos Statskontoret i Stockholm.
- Løpende samarbeid med Riksarkivet for utveksling av informasjon og erfaringer.
- Informasjonsformidling er ivaretatt på to hovedmåter:
 - Gjennom brukergruppa og programmets vevsider www.elsak.no.
 - Leverandører har presentert sine løsninger i brukergruppa.
 - Programmet har ytt rådgivning til enkelte virksomheter i forbindelse med utvikling og innføring av elektronisk saksbehandling.
- Elektronisk saksbehandling er blitt en egen pakke i Statskonsults sentrale opplæringstiltak. Prosjektgruppa har bidratt med innhold til kursene på området. Dette gjelder både introduksjonskursene og spesialkurs, som for eksempel elektronisk arkiv for ledere og gevinstrealisering.

Deltakere i prosjektgruppa har bidratt med foredrag om elektronisk saksbehandling i ulike fora, bl.a. for Statsbygg, Sosial- og helsedepartementet, Høgskolen i Oslo etterutdanning for biblioteks- og arkivpersonale, Høgskolen på Kjeller og Forskerforbundets årsmøte.(se lenken til foredrag)¹⁶

¹⁶ <http://www.elsak.no/foredrag.htm>

5 Innovasjon og spredning

Vi har tidligere nevnt at ELSAK-programmet har et spredningsformål (Kap. 2.1). Vanlige måter å evaluere på er prosjektbasert og avgrenser seg til prosjektets egne rammer. Spredning, derimot, skjer i stor grad *utenfor* prosjektet. Vi oppfatter det som mer hensiktsmessig å bruke teorier om innovasjon og spredning for å diskutere evaluering. I det følgende vil vi først diskutere problemene med prosjektbasert evaluering i forhold til spredning. Deretter tar vi utgangspunkt i innovasjons- og spredningslitteratur, og plasserer ELSAK-programmet innenfor denne rammen. Vi mener at dette gir et bedre utgangspunkt for evaluering, og for å legge opp arbeidet med nye spredningstiltak.

5.1 Prosjektbasert evaluering

	Analyseenhet	Karakteristika
Ramme	Prosjektet/ programmet	Adm/økonomisk enhet
Kriterier	Mål og resultater	Konkrete og målbare

Tabell 1: Målbaset evaluering

Tabell 1 illustrerer de viktigste trekk ved målbaset prosjekt-evaluering.

Problemene med prosjektbasert evaluering, er for det første at man mangler blikk for ting som skjer utenfor prosjektet. For det andre neglisjeres ofte uventede resultater og generelt forhold utenfor prosjektet. Ved et strengt fokus på mål, kan man gå glipp av ikke-planlagte, men realiserte

resultater, både positive og negative. For det tredje er fokus ofte rettet mot økonomisk/-administrative mål: Tidsfrister, budsjetter, og om leveranser har holdt seg innenfor rammene. Effektmål er en anerkjent vanskelig variabel, ikke minst fordi effekter sjelden er begrenset til prosjektet, de kommer like gjerne i omgivelsene.

Til sammen gjør disse faktorene det vanskelig å vurdere programmer med spredningsformål etter vanlige metoder. Dette er et generelt problem, og det fins en del litteratur om emnet. Her er ikke plass for en bredere diskusjon av denne litteraturen, men vi skal bruke deler av den som grunnlag for andre måter å evaluere ELSAK-programmet på.

5.2 ELSAK som virkemiddel for innovasjon

”Elektronisk saksbehandling skal legge til rette for reformer og alternativ organisering av oppgaveløsningen...”

Denne målformuleringen (Kap. 2.1) oppfatter vi som et innovasjonsmål. Vi ser innovasjon som "en idé, en praksis eller en ting som oppfattes som ny av en person eller av den enheten som tar den i bruk"¹⁷. Innovasjoner er altså ikke bare fornyelse ved hjelp av nytt utstyr, det refererer også til tanker og handlinger. Det er heller ikke et nødvendig kriterium at innovasjonen er nylig oppdaget, det viktige er at den er ny for den som tar den i bruk. En innovasjon er derfor et produkt eller en prosess som er tatt i bruk og er ikke-triviell for virksomheten.

I det følgende baserer vi oss på Peled (2001) som har tatt for seg flere eksempler på innovasjon i offentlig sektor. Det er uenighet om hvordan og hvorfor det skjer, men det

¹⁷ Thong & Yap, 1996

er klart at det skjer ikke via ”ensomme helter” eller enkeltpersoners innsats, men via grupper og allianser som drivkrefter.

Innovasjon i det offentlige er i større grad enn i det private næringsliv en politisk prosess. Både trengs det politisk trykk for å drive gjennom prosjekter, og det trengs politisk arbeid for å få tilstrekkelig omfang på tiltakene. Et karakteristisk trekk er at prosessene driver virksomhetene til å lansere større prosjekter. Det er ikke tilstrekkelig med små prosjekter som drives som venstrehåndsarbeid internt. Innovasjonstiltak er også karakterisert ved endringer i regler, roller, prosedyrer og strukturer for informasjons flyt mellom virksomheter og mellom virksomheter og omgivelsene. Dette er såpass store omstillinger at det ikke er overraskende at innovasjon i det offentlige ofte møter stor motstand.

En viktig forutsetning for offentlig innovasjon er at virksomhetene omformer prosessene for å betjene publikum. Det krever innsprøyting av nye administrative ressurser og teknologisk kompetanse. Derimot krever det ikke splitter ny teknologi. Vår satsing på ”fåkevognmodellen” er et eksempel på dette.

5.2.1 Innovasjonsprosesser

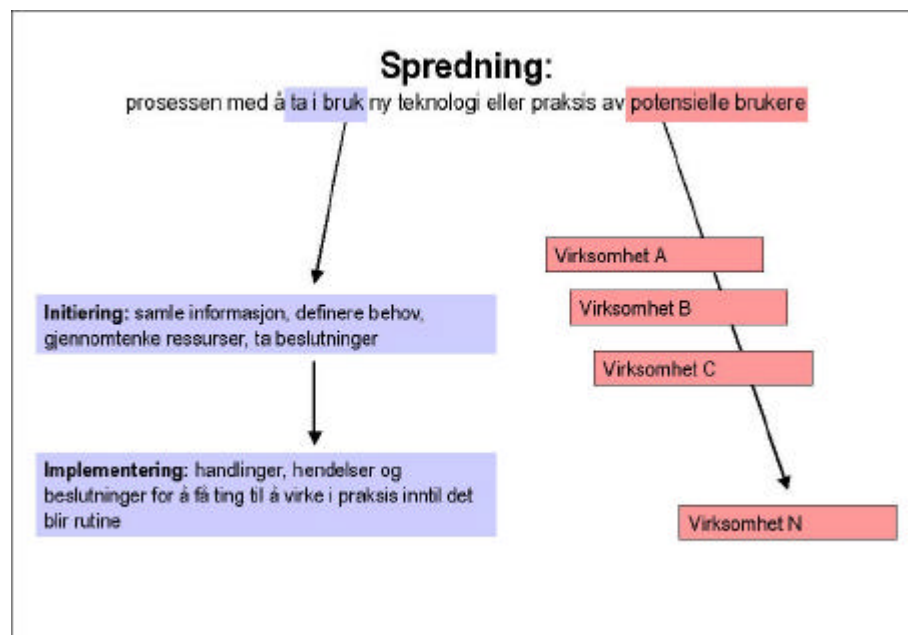


Fig. 2: Spredning i den enkelte virksomhet (venstre kolonne) og i forvaltningen som helhet. (Høyre kolonne)

Innovasjon er langvarige prosesser. Det gjelder både innenfor den enkelte virksomhet og innenfor forvaltningen som helhet. Vi kan illustrere dette på følgende måte¹⁸:

Spredning har en *virksomhetsdimensjon* (til venstre) og en *forvaltningsdimensjon* (til høyre). Virksomhetsdimensjonen beskriver forløpet innenfor den enkelte virksomhet, forvaltningsdimensjonen innenfor forvaltningen som helhet. Virksomhet A, B etc. skal altså hver for seg gjennom prosessene med å ta i bruk innovasjoner. Det er verdt å legge merke til at ”implementering” har en plass i spredningsteori. Det sier at ”spredning”

¹⁸ På basis av Herbig & Kramer, 1993.

også foregår innenfor den enkelte virksomhet: fra avdeling til avdeling, jobbkategori til jobbkategori, med eller uten motstand.

Det skjer hele tiden utstrakt informasjonsutveksling mellom virksomhetene og omgivelsene. Ikke bare mellom de to dimensjonene, men mellom leverandører, virksomheter, forskere, konsulenter, politikere mm. Peled (2001) har sett på innovasjoner i offentlig sektor, og vi finner hans analyse nyttig for å plassere inn ELSAK i spredningssammenheng. Peled deler inn prosessen i fire overlappende faser:

Oppvåkning

Ideer sirkulerer i og mellom organisasjoner og omgivelsene. Her er det muligheter for policyentreprenører som drar nytte av ”endringsvinduer”. Det kan være ressurser som blir tilgjengelige, eller det kan være politiske pålegg som tvinger fram endringer. Men foreløpig er dette frittstående tiltak, ikke nødvendigvis basert på en felles forståelse av hva som er ønskelig.

Kunnskapsnettverk etableres

De er som regel temabaserte, og bidrar til å omforme generelle temaer til lokale planer og prosjekter. Et viktig punkt her er at nettverkene bidrar til at aktører finner hverandre. De utvikler tillit og tester ideer seg imellom. Slike nettverk er flytende, uformelle, løst koplet og vanskelig å beskrive. Men det er avgjørende at de finnes, og at de kan tilby møteplasser og muligheter for informasjonsutveksling og alliansebygging.

Fra nettverk til allianser

Nettverkene er ganske løse og har stort sett et kunnskapsformål. Alliansene har annerledes struktur, formål og deltakere. De er delgrupper av nettverkene, og de har et avgrenset formål, for eksempel å velge ut og legge til rette for innkjøp av bestemte verktøy. Mens kunnskapsnettverkene har basis i faglige interesser, vil alliansene rekruttere både fagfolk, teknologer og politiske beskyttere.

De legger ned vesentlig mer arbeid på aktiv synliggjøring og markedsføring, og de etablerer en formalisert struktur. De må bruke mye tid på å takle motstand, spesielt administrativt.

Vinneralliansen blir institusjonalisert

I den grad det er flere allianser, vil én av dem vinne. Denne kampen er en overveiende politisk prosess, og det som var en allianse, vil institusjonaliseres som en avdeling, et kontor, en komité eller lignende. Den har makt og myndighet, og vil, i hvert fall for en stund, stå for hovedretningen mht. hva som blir akseptert i andre deler av forvaltningen.

Det hindrer naturligvis ikke at andre ideer sirkulerer mellom virksomhetene, som tidligere i oppvåkningsfasen. Med tiden kan noen av dem komme til heder og verdighet, og runddansen fortsetter.

5.2.2 ELSAKs rolle i innovasjonsprosessen

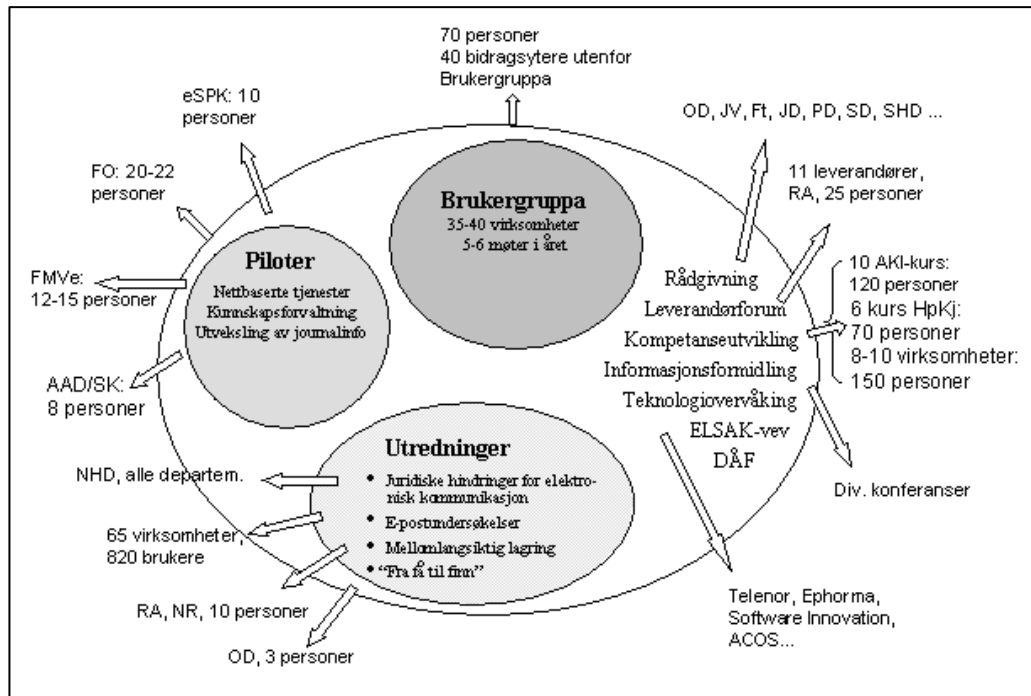


Fig. 3: ELSAK som en del av kunnskapsnettverket

Hvor finner vi igjen ELSAK-programmet i ovenstående modell av innovasjon i offentlig sektor? Etter vår vurdering har ELSAK først og fremst spilt rollen som nettverksbygger med et sterkt faglig fokus. Andre grupperinger har etablert seg som allianser. Fig. 3 viser ELSAK-nettverket definert ved hovedaktivitetene i programmet og en oversikt over institusjoner og antall personer som har deltatt. Aktivitetene er beskrevet i kapittel 4 og vedlegget.

Til sammen har rundt 200 personer (ikke inkludert deltakere i spørreundersøkelser og kurs) vært involvert i én eller flere aktiviteter i programmet. På denne måten har programmet gitt et potensielt betydelig bidrag til innovasjonsprosessen omkring elektronisk saksbehandling i offentlig sektor.

6 Erfaringer

Handlingsorienterte prosjekter er kompetansehevende

I tråd med programmets modell for kunnskapsspredning hvor kunnskapen oppstår i enkeltvirksomheter, har vi fått del i denne kunnskapen ved å delta, samle og bearbeide den og dele med andre gjennom programmets kanaler. ELSAK har hatt et ganske stort element av handlingsorientering, bl.a. med pilotprosjektene og med nært samarbeid med flere virksomheter. Det er vår erfaring at det øker kompetansen hos de som gjennomfører aktivitetene i virksomhetene, i tillegg til at det har vært en effektiv form for erfaringsinnhentning og kompetanseheving for oss. Ved deltakelse i praksis har vi fått et godt innblikk i forvaltningens muligheter og utfordringer knyttet til elektronisk saksbehandling. Derfor har det vært viktig for oss som rådgivere å delta aktivt i arbeidet i virksomhetene.

Programmer av ELSAK-typen er velegnet som spredningskanal

For spredningsformål er tilretteleggingen av kunnskapsnettverk etter vår mening et viktig virkemiddel for forvaltningen. Vi har god erfaring med brukergruppa som spredningskanal i ELSAK. Deltakelsen har variert over tid, noen er kommet til og andre har falt fra, men antall deltakere har vært økende. Dette signaliserer bl.a. at prosessene er i gang ute i virksomhetene.

Kontinuitet er nødvendig for å oppnå effekt

Vi har registrert at først i brukergruppas siste år har forumet begynt å fungere som et nettverk med erfaringsutveksling direkte mellom deltakerne utenfor fellesforaene. Kortvarige satsninger vil etter vår erfaring ikke gi nødvendig effekt. Å nå fram til felles forståelse tar tid, men er en nødvendig forutsetning for samarbeid. Uformelle kontakter er basert på partenes oppfatninger av gjensidig nytte, det er ikke gitt ut fra korte møter.

Det beste er det godes fiende

Det er bedre med en 80%-løsning enn ingen 100%-løsning. Vår erfaring er at visjonen om altomfattende, fullelektroniske system er en hemske som forsinkes utviklingen. Vi har opplevd flere ganger at innføring av elementer av elektronisk saksbehandling er blitt utsatt på ubestemt tid fordi man venter på at alle elementer skal være tilgjengelig, for eksempel en nasjonal PKI.

Pilotprosjekter må følge virksomhetenes utviklingstakt

ELSAK har sett det som en sentral oppgave å støtte initiativ for å komme i gang med tiltak og holde aktivitetene gående i virksomhetene. Det vil si å mobilisere drivkrefter og engasjement. Dette omfatter mye usynlig arbeid som sjelden kommer fram i rapporter. ELSAKs arbeidsform har derfor i stor grad vært basert på å følge utviklingen i prosjektene¹⁹.

Innføring av elektronisk saksbehandling er organisasjonsomstilling

Pilotene i ELSAK og diskusjonene i brukergruppa viser tydelig at det største arbeidet ved innføring av elektronisk saksbehandling er å gjennomføre omstillingen i organisasjonen med endrede arbeidsoppgaver, ny arbeidsdeling med mer. Det er etter hvert etablert forståelse av at innføring av IT-systemer i en organisasjon først og fremst er organisasjonsutvikling. Dette understøttes av erfaringene fra ELSAK, og gjelder kanskje i særlig grad elektronisk saksbehandling som griper dypt inn i arbeidsprosessene.

Utgangspunktet må være praksis, ikke formelle rutiner

I kunnskapsforvaltningspilotene ble det gjennomført bruksanalyser som grunnlag for

¹⁹ Jf. pilotprosjektene hos Forbrukerombudet og Fylkesmannen i Vestfold.

spesifikasjon av nye systemer. Det finnes ofte formaliserte rutiner for hvordan ulike saker skal behandles. Disse beskriver sjelden alle avvik og tilpasninger som må til for å få rutinene til å virke i praksis. Praksisen er ofte en del av den skjulte, ikke-eksplisitte kunnskapen medarbeiderne i organisasjonen sitter inne med. For å unngå at nye systemer sementerer de formelle rutinene uten å åpne for de praktiske tillemplingene er det viktig at analysen av konteksten nye systemer skal inn i tar utgangspunkt i praksis.

Vejtjenester egner seg for inkrementell utvikling

Pilotene i ELSAK bestod alle i å utvikle vevtjenester til støtte for den interne saksbehandlingen (kunnskapsforvaltningspilotene) eller som eksterne publikums tjenester (eSPK). Alle er blitt utviklet og tatt i bruk etappevis, men eSPK har vært mest bevisst på utviklingsmetodikken. En forutsetning for den trinnvise utviklingen i dette prosjektet var etablering av en plattform for integrasjon/kommunikasjon mellom vevtjenesten og deres interne saksbehandlings system. Pensjonskassen hadde også nettopp vært gjennom et større vellykket utviklingsprosjekt basert på trinnvis spesifisering og utvikling.

Vejtjenester kan implementeres med Linux, Apache og rimelige verktøy

Vejtjenesten hos FMVE ble utviklet i en Apache vevtjener under operativsystemet Linux, begge deler åpen programvare. Det ble benyttet et særdeles rimelig utviklings- og publiseringsverktøy, og løsningen har vært svært lite kostnadskreven. Piloten understøtter konklusjonen fra Statskonsults undersøkelse av åpen programvare (Statskonsult, 2001b) som bl.a. sier at Apache og annen Internett-programvare for Linux er velegnet til utvikling av tjenerprogramvare.

Litteraturhenvisninger

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999): *Elektronisk forvaltning. Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen. Handlingsplan 1999-2001.* (<http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/rapporter/002005-990168/>).
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001): *Døgnåpen forvaltning – Strategi og tiltak* (<http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/handlingsplaner/002011-990096/>).
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001b): *NOU 2001: 10 Uten penn og blekk.* (<http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/NOU/002001-020005/>).
- Herbig, P.A. & Kramer, H. (1993): *Low Tech Innovation: Resurveying the Basic Meaning of Innovation.* Management Decision, 31/3, p. 4-7.
- Farbey, B., Land, F. & Targett, D. (1999). *The moving staircase: Problems of appraisal and evaluation in a turbulent environment.* Information technology & People, Vol.12, No.3, 238-252.
- Høgskolen i Buskerud (2001) *E-post i staten: Hvordan er brukernes praksis, ferdigheter og motivasjon?* Utarbeidet på oppdrag av Statskonsult. (<http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/2001-09/epostat.pdf>)
- Justis- og politidepartementet (1999): *NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted».* (<http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/utredninger/NOU/012005-020029/>).
- Kommunal- og regionaldepartementet (2000): *NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* (<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/NOU/016051-020022/>).
- Nærings- og handelsdepartementet (2000): *Kartleggingsprosjektet – Kartlegging av bestemmelser i lover, forskrifter og instruksjoner som kan hindre elektronisk kommunikasjon.* (<http://odin.dep.no/nhd/norsk/publ/rapporter/024011-220007/>).
- Peled, A. (2001): *Network, coalition and institution. The politics of technological innovation in the public sector.* Information Technology & People, Vol.14, No.2, p.184-205.
- Rogers, J.D. & Bozeman, B (2001): *Knowledge value alliances: An alternative to the R&D project focus in evaluation.* Science, Technology & Human Values, Vol.26, No.1 23-55.
- Samferdselsdepartementet (1996): *Den norske IT-veien – Bit for bit.* Rapport fra Statssekretærutvalget for IT. (<http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/rapporter/028005-990193/>).
- Statskonsult (1997): *Elektronisk saksbehandling – Statens generelle kravspesifikasjon.* (<http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/sgk-krav/>).
- Statskonsult (2001): *Rapport 2001:9 E-post i staten: Kjære Krøllalfa!* (<http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/2001-09/>).
- Statskonsult (2001b): *Rapport 2001:7 Åpen programvare.* (<http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/2001-07/>).
- Thong, J.Y.L. & Yap, C.S. (1996): *Information technology adoption by small business: An empirical study.* In Kautz, K. & Pries-Heje, J. (Eds.), Diffusion and Adoption of Information Technology, Proc. of the first IFIP WG 8.6 working conference on the diffusion and adoption of information technology, Oslo, Norway, October 1995, p.160-175.

Vedlegg: Oversikt over ELSAK-veven

Se "ELSAK-veven, Vedlegg til Sluttrapport fra Program for elektronisk saksbehandling" for en mer utfyllende utskrift av vevsidene. Dokumentet er tilgjengelig ved henvendelse til Statskonsults dokumentasjonssenter.

Lenker til sider i ELSAK-veven: www.elsak.no

Programmet omfatter følgende arbeidsområder

www.elsak.no/brukergruppen	Brukergruppens virksomheter og møter
www.elsak.no/moteplan.htm	<ul style="list-style-type: none">• Temamøter og møter knyttet til pilotprosjektene
	Pilotvirksomhet
www.elsak.no/fo/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Kunnskapsforvaltning hos Forbrukerombudet
www.elsak.no/fmve/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Kunnskapsforvaltning hos Fylkesmannen i Vestfold
www.elsak.no/noark/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Bruk av NOARK-hode for å utveksle journalinformasjon mellom AAD og Statskonsult
www.elsak.no/espk/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Publikumstjeneste hos Statens Pensjonskasse (eSPK)
	Samordningstiltak
www.elsak.no/Leverandørforum/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Leverandørforum for diskusjon av grensesnitt mellom NOARK-systemer og systemer for digitale signaturer
www.elsak.no/e-post/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Kartlegging av bruk av e-post i forvaltningen www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/2001-09
www.elsak.no/mellomlang/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Utredning av mellomlangsiktig lagring av elektroniske dokumenter i forvaltningen
	Kompetanseutvikling
www.elsak.no/foredrag.htm	<ul style="list-style-type: none">• Bidrag til Statskonsults kurs på områdene elektronisk saksbehandling og informasjonstjenester på Internett og til kursene "Saksbehandling i offentlig forvaltning", Høgskolestiftelsen på Kjeller (www.statskonsult.no/kurs)
	Juridisk kartlegging
www.elsak.no/moter/19.09.00/klp.ppt	<ul style="list-style-type: none">• Kartleggingsprosjektet (Lysbilrepresentasjon 19.09.00). Bistand til prosjektet Tilrettelegge regelverket for bruk av elektronisk kommunikasjon. (Se prosjektkatalogen for programmet Et enklere Norge, for en beskrivelse av dette prosjektet www.dep.no/smk/html/enklere/katalog.html)
www.elsak.no/fa_til_finn/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• "Fra få til finn". Utredning av problemene ved overgangen fra mottak til innhenting av informasjon i saksbehandlingen
	Teknologiovervåking
	Informasjonsformidling
www.elsak.no/foredrag.htm	<ul style="list-style-type: none">• Foredrag med tilknytning til ELSAK-programmet
	Rådgivning
www.elsak.no/pandora/index.htm	<ul style="list-style-type: none">• Evaluering av Pandora som hjelpemiddel for tilskuddsforvaltning hos SHD

Referanser

Tittel:	Sluttrapport fra Program for elektronisk saksbehandling
Forfatter(e):	Hans Fredrik Berg, Kari Thoresen og Halvor S. Oseid
Statskonsults notatnummer:	2002:14
Prosjektnummer:	388
Prosjektnavn:	Program for elektronisk saksbehandling
Prosjektleder:	Hans Fredrik Berg
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Strategi, gjennomføring og erfaringer fra programmets arbeid med å tilrettelegge for elektronisk saksbehandling i forvaltningen.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Elektronisk saksbehandling , elektronisk arkiv, elektronisk dokumentbehandling, datastøttet samarbeid, saksflyt, arbeidsflyt, vevtjenester, kunnskapsforvaltning, digital signatur, e-post, ELSAK
Dato:	03.07.2002
Sider:	29
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO